UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

24 päivänä maaliskuuta 2011 *

Asioissa T-443/08 ja T-455/08,

Freistaat Sachsen (Saksa) ja

Land Sachsen-Anhalt (Saksa),

edustajanaan asianajaja U. Soltész,

kantajina asiassa T-443/08, sekä

Mitteldeutsche Flughafen AG, kotipaikka Leipzig (Saksa), ja

Flughafen Leipzig-Halle GmbH, kotipaikka Leipzig,

edustajanaan asianajaja M. Núñez-Müller,

kantajina asiassa T-455/08,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

joita tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään M. Lumma ja B. Klein, ja

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV), edustajanaan asianajaja L. Giesberts,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään K. Gross, B. Martenczuk ja E. Righini,

vastaajana,

joissa vaaditaan osittain kumoamaan Saksan toimenpiteistä DHL:n ja Leipzig/Hallen lentoaseman hyväksi 23.7.2008 tehty komission päätös 2008/948/EY (EUVL L 346, s. 1),

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. E. Martins Ribeiro sekä tuomarit S. Papasavvas (esittelevä tuomari) ja A. Dittrich,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Heeren,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.7.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 DHL-konserni (jäljempänä DHL) kuuluu johtaviin pakettien pikakuljetusalalla toimiviin konserneihin. Se on kokonaan Deutsche Post AG:n omistama.

2 Neuvoteltuaan useiden lentoasemien kanssa DHL päätti vuonna 2005 siirtää Euroopan lentorahtikeskuksensa Brysselistä (Belgia) Leipzig/Halleen (Saksa) vuodesta 2008 alkaen.

3 Leipzig/Hallen lentoaseman pitäjä on Flughafen Leipzig-Halle GmbH (jäljempänä FLH), joka on Mitteldeutsche Flughafen AG:n (jäljempänä MF) tytäryhtiö. MF omistaa 94 prosenttia FLH:sta. FLH:n muut osakkaat ovat Saksin osavaltio (5,5 %), Nordsachsenin piirikunta (0,25 %) ja Schkeuditzin kaupunki (0,25 %). MF:n osakkaat ovat Saksin osavaltio (76,64 %) ja Saksi-Anhaltin osavaltio (18,54 %) sekä Dresdenin (2,52 %), Hallen (0,2 %) ja Leipzigin (2,1 %) kaupungit. MF:llä ei ole yksityisiä osakkaita.

4 MF päätti 4.11.2004 rakentaa uuden eteläisen nousu- ja laskeutumiskiitoradan (jäljempänä eteläinen kiitorata). Kiitorata oli tarkoitus rahoittaa 350 miljoonan euron suuruisella pääomasijoituksella, jonka asianomaisen yhtiön julkisoikeudelliset osakkaat tekisivät joko MF:ään tai FLH:hon (jäljempänä pääomasijoitus).

5 FLH, MF ja DHL Hub Leipzig GmbH allekirjoittivat 21.9.2005 puitesopimuksen (jäljempänä puitesopimus). Puitesopimuksen mukaan FLH:n on rakennettava eteläinen kiitorata ja täytettävä eräitä muita sitoumuksia sopimuksen koko voimassaolon ajan. Tällaisia sitoumuksia ovat muun muassa eteläisen kiitoradan keskeytymättömän toiminnan takaaminen kaikkina vuorokaudenaikoina ja viikonpäivinä sekä sen takaaminen, että vähintään 90 prosenttia kaikista DHL:n toteuttamista tai sen lukuun toteutettavista lentokuljetuksista voidaan milloin tahansa tehdä tätä kiitorataa käyttämällä. Puitesopimuksessa vahvistetaan ehdot, joihin FLH ja MF sitoutuvat uuden rahtikeskuksen rakentamisen ja toiminnan aloittamisen sekä sen myöhemmän toiminnan osalta. Puitesopimus sisältää lisäksi toimintaehtoja, lentoasemamaksuja ja tonttien vuokrausta koskevia sopimuksia. Puitesopimuksessa määrätään uuden rahtikeskuksen käyttöönoton jälkeisistä takuista, että jollei FLH täytä puitesopimukseen sisältyviä käyttöehtoja rahtikeskuksen käyttöönoton jälkeen, FLH:n ja MF:n on korvattava DHL Hub Leipzigille kaikki sille aiheutuvat vahingot ja menetykset. Jos DHL Hub Leipzigin toiminta rajoittuu tuntuvasti, se voi myös irtisanoa sopimuksen ja vaatia vahingonkorvausta kaikista suorista ja välillisistä kustannuksista, joita aiheutuu toimintojen siirtämisestä toiselle lentoasemalle. Jos DHL Hub Leipzig joutuisi siirtymään toiselle lentoasemalle viranomaisten asettaman yölentokiellon vuoksi, FLH saattaisi näin ollen joutua korvaamaan sen vahingot.

6 Saksin osavaltio antoi 21.12.2005 FLH:n ja DHL Hub Leipzigin hyväksi takausilmoituksen. Sen tarkoituksena oli varmistaa puitesopimuksen voimassaoloaikana FLH:n taloudellinen elinkelpoisuus ja velvoittaa Saksin osavaltio maksamaan DHL Hub Leipzigille vahingonkorvausta, jollei Leipzig/Hallen lentoasemaa enää pystyttäisi käyttämään suunnitellusti.

7 Saksan liittotasavalta ilmoitti 5.4.2006 Euroopan komissiolle puitesopimuksesta ja takausilmoituksesta [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

8 Komissio pyysi 27.4.2006 lisätietoja, jotka Saksan viranomaiset toimittivat sille 24.7.2006.

9 Komission yksiköiden, FLH:n, MF:n ja DHL:n sekä Saksan viranomaisten kesken järjestettiin tapaamiset 26.7.2006 ja 21.8.2006.

10 Komissio ilmoitti 23.11.2006 päivätyllä kirjeellään Saksan liittotasavallalle päätöksestään aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely. Se koski puitesopimusta, takausilmoitusta ja pääomasijoitusta. Tämä päätös sekä niille, joita asia koskee, osoitettu kehotus esittää huomautuksensa suunnitelluista tuista julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 2.3.2007 (EUVL C 48, s. 7).

11 Saksan liittotasavalta esitti huomautuksensa 23.2.2007. Komissio vastaanotti kolmansilta osapuolilta, joita asia koski, huomautuksia, jotka se toimitti Saksan viranomaisille 16.5.2007 päivätyllä kirjeellä, jossa se varasi näille mahdollisuuden vastata kuukauden kuluessa. Komissio vastaanotti Saksan viranomaisten huomautukset 13.6.2007 päivätyssä kirjeessä.

12 Saksan liittotasavallan pyynnöstä järjestettiin tapaamiset 18.6.2007 ja 25.9.2007. Näiden tapaamisten jälkeen Saksan viranomaiset toimittivat komissiolle lisätietoja 19.10.2007, 7.12.2007, 18.12.2007, 17.3.2008 ja 9.4.2008.

Riidanalainen päätös

13 Komissio teki 23.7.2008 päätöksen 2008/948/EY Saksan toimenpiteistä DHL:n ja Leipzig/Hallen lentoaseman hyväksi (EUVL L 346, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös).

14 Riidanalaisessa päätöksessä komissio katsoi pääomasijoituksesta, että 350 miljoonan euron suuruinen valtiontuki, jonka Saksan liittotasavalta aikoi myöntää FLH:lle eteläisen kiitoradan ja siihen liittyvän lentoasemainfrastruktuurin rakentamiseen, soveltui EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla yhteismarkkinoille.

15 Puitesopimuksesta ja takausilmoituksesta komissio katsoi, että yhtäältä puitesopimuksessa annetut rajoittamattomat takaukset ja toisaalta takausilmoitus olivat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska Saksin osavaltio, MF ja FLH takasivat DHL:n liiketoimintariskejä ehdoin, joita markkinoilla tavanomaisin ehdoin

toimiva yksityinen sijoittaja (jäljempänä yksityinen sijoittaja) ei olisi hyväksynyt. Koska DHL:lle oli jo myönnetty enimmäismäärä EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla sallittua investointitukea, komissio katsoi, etteivät puitesopimuksen rajoittamattomat takaukset ja takausilmoitus soveltuneet yhteismarkkinoille.

16 Riidanalaisen päätöksen päätösosa kuuluu seuraavasti:

"1 artikla

Suuruudeltaan 350 miljoonan euron valtiontuki, jonka [Saksan liittotasavalta] aikoo myöntää uuden eteläisen kiitoradan ja siihen liittyvän lentoasemainfrastruktuurin rakentamiseen Leipzig/Hallen lentoasemalla, soveltuu [EY] 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla yhteismarkkinoille.

2 artikla

Valtiontuki, jonka [Saksan liittotasavalta] aikoo myöntää DHL:lle takausilmoituksen muodossa, ei sovellu yhteismarkkinoille. Tämän vuoksi tukea ei saa myöntää.

3 artikla

Valtiontuki, jonka [Saksan liittotasavalta] on myöntänyt DHL:lle rajoittamattomien takausten muodossa (puitesopimuksen 8 ja 9 jakson mukaisesti), ei sovellu yhteismarkkinoille. Nämä puitesopimuksessa määrätyt rajoittamattomat takaukset on sen vuoksi poistettava.

4 artikla

1. Saksan [liittotasavallan] on perittävä takaisin se osa 3 artiklassa tarkoitetusta tuesta, joka on jo asetettu DHL:n käyttöön (toisin sanoen takausmaksu 1 päivästä lokakuuta 2007 rajoittamattomien takausten poistamisajankohtaan asti).

_ _”

Riidanalaisen päätöksen jälkeiset tosiseikat

17 MF:n ja FLH:n osakkaat tekivät 18.11.2008 ja 27.11.2008 eteläisen kiitoradan rahoittamista koskevia sopimuksia, joiden arvo oli 350 miljoonaa euroa.

18 Saksan viranomaiset ilmoittivat 23.12.2008 päivätyllä kirjeellä näistä sopimuksista komissiolle.

19 Tämä ilmoitus rekisteröitiin viitteellä N 665/2008.

20 Saksan viranomaisten kanssa käydyn kirjeenvaihdon ja niiden kanssa järjestetyn tapaamisen jälkeen komissio teki 30.9.2009 valtiontukea N 665/2008 (Saksa – Leipzig/Hallen lentoasema) koskevan päätöksen K(2009) 7185, jossa se totesi, ettei ilmoitettu toimenpide ole asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdassa tarkoitettua uutta tukea. Komissio katsoi pääasiallisesti yhtäältä, että koska Saksan viranomaiset olivat vahvistaneet ilmoituksen koskevan samoja rahoitustoimenpiteitä, jotka oli hyväksytty riidanalaisella päätöksellä, ilmoitus koski kyseisen asetuksen 1 artiklan b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettua hyväksyttyä tukea, ja toisaalta, ettei ilmoitus koskenut voimassa olevan tuen muuttamista saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Oikeudenkäyntimenettely

21 Kantajina olevat Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt, MF ja FLH nostivat nyt käsiteltävät kanteet unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.10.2008 jätetyillä kannekirjelmillä.

22 Saksan liittotasavalta jätti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.1.2009 väliintulohakemukset, joissa se pyysi saada osallistua näihin oikeudenkäynteihin tukeakseen kantajien vaatimuksia.

23 Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV) jätti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.1.2009 väliintulohakemukset, joissa se pyysi saada osallistua näihin oikeudenkäynteihin tukeakseen kantajien vaatimuksia.

24 Kahdeksannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi Saksan liittotasavallan ja ADV:n väliintulohakemukset 30.3.2009 antamillaan määräyksillä.

25 ADV toimitti väliintulokirjelmänsä 11.5.2009. Saksan liittotasavalta ei toimittanut väliintulokirjelmää asetetussa määräajassa.

26 Kantajat toimittivat huomautuksensa ADV:n väliintulokirjelmistä 26.5.2009 (asia T-455/08) ja 27.5.2009 (asia T-443/08).

27 Komissio toimitti väliintulokirjelmiä koskevat huomautuksensa 29.7.2009.

28 Osapuolia kuultuaan kahdeksannen jaoston puheenjohtaja yhdisti 24.6.2010 antamallaan määräyksellä nyt käsiteltävät asiat suullista käsittelyä varten.

29 Unionin yleinen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

30 Istunnossa, joka pidettiin 2.7.2010 ja johon Saksan liittotasavalta ei osallistunut, kuultiin asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat sekä niiden vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin. Istunnossa ne esittivät myös Bundesgerichtshofin (Saksan liittovaltion ylin tuomioistuin) 4.4.2003 antaman tuomion, jonka unionin yleinen tuomioistuin päätti liittää oikeudenkäyntiasiakirjoihin.

31 Unionin yleinen tuomioistuin päätti asianosaisia tästä seikasta kuultuaan yhdistää käsiteltävät asiat tuomion antamista varten työjärjestyksen 50 artiklan mukaisesti.

Asianosaisten vaatimukset

32 Kantajat vaativat ADV:n tukemina, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan siltä osin kuin komissio toteaa siinä yhtäältä, että pääomasijoitus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja toisaalta, että tämä valtiontuki on määrältään 350 miljoonaa euroa

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34 Komissio vaatii ADV:n väliintulokirjelmiä koskevissa huomautuksissaan myös, että unionin yleinen tuomioistuin velvoittaa ADV:n korvaamaan väliintulosta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

35 Komissio ei esitä virallisesti oikeudenkäyntiväitettä mutta katsoo, että asiassa T-443/08 nostettu kanne on jätettävä tutkimatta, koska riidanalainen päätös ei koske kyseisen asian kantajia erikseen eikä niillä ole oikeussuojan tarvetta, minkä kantajat kiistävät. Asianosaiset ovat tältä osin erimielisiä myös riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutuksista.

36 Unionin yleinen tuomioistuin pitää tarkoituksenmukaisena käsitellä ensin kysymystä kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi.

Asianosaisten lausumat

37 Asian T-443/08 kantajat katsovat ensiksi riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutuksista, että pääomasijoituksen määrittämisestä valtiontueksi seuraa Saksan oikeuden mukaan sen mitättömyys. Bundesgerichtshofin oikeuskäytännöstä nimittäin johtuu, että sopimus, jolla tuki myönnetään ennen siitä ilmoittamista, on EY 88 artiklan 3 kohdan

kolmannen virkkeen rikkomisen vuoksi suoraan mitätön Saksan siviililain 134 §:n nojalla. Tämä mitättömyys ei voi korjautua jälkikäteen komission päätöksellä, jolla tuen todetaan soveltuvan yhteismarkkinoille, eikä mitättömän toimen vahvistamiseksi tehtävällä uudella sopimuksella. Toisin kuin komissio mainitsee, tämä mitättömyys ei myöskään poista riidanalaisen päätöksen tehokasta vaikutusta. Kyseisestä mitättömyydestä säätämisellä on nimittäin ennalta estävä ja siten etukäteinen vaikutus, joka tehostaa EY 88 artiklan 3 kohdassa määrättyä toteuttamiskieltoa.

38 Asian T-443/08 kantajat kuvaavat toiseksi seurauksia, joita pääomasijoituksen mitättömyydellä saattaisi olla erityisesti yhtiöoikeuden ja insolvenssioikeuden kannalta. Ne mainitsevat ensiksi, että jos riidanalainen päätös olisi saanut lainvoiman, FLH ja MF olisivat vaarassa joutua maksukyvyttömiksi. Pääomasijoituksen mitättömyys nimittäin merkitsisi suurten korkomäärien maksamista tuen myöntämisen ja riidanalaisen päätöksen väliseltä ajalta sekä vaatimusta 350 miljoonan euron suuruisen tuen palauttamisesta. Palautusvaatimus saattaisi johtaa FLH:n maksukyvyttömyyteen. Siltä osin kuin asiassa on kyse siitä, ettei unionin oikeudessa vaadita tuen palauttamista kokonaisuudessaan, asian T-443/08 kantajat huomauttavat, ettei sitä tällä perusteella myöskään kielletä unionin oikeudessa, koska jäsenvaltiot voivat täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa myös niitä pidemmälle menevillä toimilla. FLH:n maksukyvyttömyys saattaisi aiheuttaa MF:n maksukyvyttömyyden, koska se on Saksan oikeuden mukaan velvollinen kattamaan tytäryhtiönsä vuotuisen pääomavajeen. MF:n maksukyvyttömyys voisi puolestaan aiheuttaa muiden tytäryhtiöiden maksukyvyttömyyden, koska MF:n ja sen tytäryhtiöiden välillä on tehty sopimuksia voittojen tarkkailusta ja siirtämisestä. Toiseksi asian T-443/08 kantajat korostavat, että FLH:n maksukyvyttömyys saattaisi johtaa Leipzig/Hallen lentoaseman toimiluvan menettämiseen. Saksan oikeuden mukaan toimilupa nimittäin peruutetaan, jos luvan myöntämisen edellytykset – joihin kuuluu toiminnanharjoittajan taloudellinen kannattavuus – eivät enää täyty. FLH:n maksukyvyttömyys merkitsisikin juuri sitä. Jos toimilupaa ei ole, lentoasemaa uhkaa sulkeminen, joka johtaa useiden työpaikkojen häviämiseen. Kolmanneksi asian T-443/08 kantajat viittaavat mahdollisiin vaikutuksiin, joita pääomasijoituksen mitättömyydellä voisi olla FLH:n ja MF:n aikaisempien vuosien tilinpäätösten oikeellisuuteen ja oikaisemiseen, sekä siihen, että näiden yhtiöiden liikkeenjohtajat ovat mahdollisesti laiminlyöneet velvollisuuden ilmoittaa yhtiöiden maksukyvyttömyydestä. Neljänneksi ne toteavat, että FLH:n ja MF:n

liikkeenjohtajat olisivat Saksan oikeuden mukaan vaarassa joutua siviilioikeudelliseen vastuuseen yhtiön maksujen lakkaamisen tai ylivelkaisuuden vuoksi.

39 Tämän jälkeen asian T-443/08 kantajat vetoavat siihen, että niillä on tässä tapauksessa oikeussuojan tarve.

40 Ne vetoavat ensinnäkin siihen, että oikeussuojan tarve on olemassa silloin, kun komission päätöksessä ei ole hyväksytty hallinnolliseen menettelyyn osallistuneen henkilön vaatimuksia. Nyt käsiteltävässä tapauksessahan asian T-443/08 kantajat olivat hallinnollisessa menettelyssä vedonneet siihen, ettei infrastruktuurien rahoittaminen ole valtiontukea, kun sen sijaan komissio katsoo sen olevan sitä. Kantajien mukaan tuen hyväksyminen on eri asia kuin sen toteaminen, ettei tukea ole myönnetty. Sitä paitsi toimenpiteen määrittäminen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi vaikuttaa asiaan, koska se antaa komissiolle laajan harkintavallan sen arvioimiseen, soveltuuko toimenpide yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti, sekä tiettyjen ehtojen asettamiseen sen hyväksymiselle. Lopuksi se, että komissio kykenee toimenpiteen hyväksymisellä viemään asianomaiselta osapuolelta kaikki oikeussuojakeinot, ei vastaa perussopimusten mukaista oikeussuojakeinojen järjestelmää.

41 Toiseksi asian T-443/08 kantajat toteavat, että pääomasijoituksen määrittämisestä valtiontueksi aiheutuu niille huomattavia haitallisia seurauksia, jotka eivät ole korjattavissa muutoin kuin riidanalaisen päätöksen kumoamisella osittain.

42 Tässä yhteydessä ne vetoavat ensiksi siihen, että oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen määrittäminen valtiontueksi on asianosaiselle epäedullinen toimi. Esimerkiksi toimenpiteen määrittämistä valtiontueksi koskevan päätöksen kumoamiseen voi sen vuoksi olla tarve siinäkin tapauksessa, että tuen on sittemmin todettu soveltuvan yhteismarkkinoille. Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että oikeussuojan tarve voidaan

tunnustaa silloin, kun komission päätöksestä näyttää ensi vaiheessa olevan etua mutta päätös osoittautuu myöhemmin epäedulliseksi siihen sisältymättömien seikkojen vuoksi. Nyt käsiteltävän tapauksen erityisluonne oikeuskäytännön tiukimpaan tulkintalinjaan verrattuna johtuu siitä, että Saksan oikeuden mukaiset pääomasijoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraukset ovat ennalta arvaamattomia (ks. edellä 38 kohta).

43 Asian T-443/08 kantajat vetoavat toiseksi siihen, että tuen määrästä on epätietoisuutta. Vaikka komissio nimittäin katsoo, että valtiontukisäännökset eivät koske 350 miljoonan euron pääomasijoituksen koko määrää, jos tietyt menot johtuvat julkisen palvelun tehtävästä, komissio ilmoittaa kuitenkin riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa, että 350 miljoonan euron suuruinen valtiontuki soveltuu yhteismarkkinoille. Kysymys siitä, mihin osaan tästä rahamäärästä valtiontukisäännöksiä ei sovelleta, jää näin ollen avoimeksi. Kansallisesta oikeudesta johtuvaa pääomasijoituksen mitättömyyttä ja sen seurauksia voidaan kuitenkin soveltaa vain siihen osaan, jonka katsotaan olevan valtiontukea. Jollei sitä mainita, asianomaiset eivät voi tietää, mihin rahamäärään EY 87 artiklaa sovelletaan ja kuinka laajat seuraukset sillä on. Asian T-443/08 kantajien mukaan tämä merkitsee suoraan riidanalaisesta päätöksestä aiheutuvaa oikeudellista epävarmuutta. Koska päätöksessä ei ole siitä mainintaa, asian T-443/08 kantajat eivät voi saada oikeudenkäyntiteitse täsmennetyksi siitä Saksan oikeuden mukaan aiheutuvia seurauksia, joten vain unionin yleisen tuomioistuimen tuomio antaa niille mahdollisuuden sittemmin menetellä voimassa olevien säännösten mukaisesti.

44 Komission väitteestä, jonka mukaan asian T-443/08 kantajien oikeutta ei ole loukattu, nämä huomauttavat, että pääomasijoituksen määrittämisestä valtiontueksi seuraa pääomatuen perusteena olevan sopimuksen mitättömyys siitä aiheutuvine haitallisine seurauksineen. Valtiontueksi määrittäminen on myös EY 88 artiklan 3 kohdan virheellistä soveltamista ja siten ”lainvastaisuus”. Kaiken lisäksi valtiontueksi määrittäminen vaikuttaa asian T-443/08 kantajien oikeudelliseen asemaan, koska näiden

on ilmoitettava komissiolle myöhemmistä lentoasemainfrastruktuurin rahoitustoimistaan. Tästä määrittämisestä riippuu sitä paitsi myös se, sovelletaanko tällaisiin rahoitustoimiin EY:n perustamissopimuksen määräyksiä ja onko komissiolla EY 88 artiklan mukainen toimivalta. Lisäksi on yhtäältä niin, että toimenpiteisiin, jotka ovat valtiontukea, ja toimenpiteisiin, jotka eivät ole valtiontukea, sovelletaan eri sääntöjä. Toisaalta kaikista infrastruktuurin rahoituksen muutoksista on ilmoitettava, koska hyväksytyt tuet ovat voimassa olevaa tukea. Lopuksi tällä määrittämisellä on kielteisiä seurausvaikutuksia myös myöhempien tukien sallittavuuteen, kun otetaan huomioon siitä aiheutuva tukien kertyminen.

45 Komissio kiistää asian T-443/08 kantajien esittämän kuvauksen riidanalaisen päätöksen oikeusvaikutuksista ja katsoo, ettei niillä ole oikeussuojan tarvetta kanteen nostamiseen riidanalaisen päätöksen 1 artiklasta.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

46 On syytä muistuttaa, että luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan sillä edellytyksellä, että kantajalla on tarve saada riitautettu toimi kumotuksi. Tämän tarpeen on oltava jo syntynyt ja edelleen olemassa, ja sitä on arvioitava sillä hetkellä, kun kanne on nostettu (asia T-141/03, Sniace v. komissio, tuomio 14.4.2005, Kok., s. II-1197, 25 kohta ja asia T-136/05, Salvat père & fils ym. v. komissio, tuomio 20.9.2007, Kok., s. II-4063, 34 kohta).

47 Nyt käsiteltävässä tapauksessa asian T-443/08 kantajat vaativat riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kumoamista siltä osin kuin siinä todetaan yhtäältä se, että pääomasijoitus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja toisaalta se, että kyseinen tuki on määrältään 350 miljoonaa euroa.

48 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kyseisen artiklan mukaan suuruudeltaan 350 miljoonan euron valtiontuki, jonka Saksan liittotasavalta aikoo myöntää eteläisen kiitoradan ja siihen liittyvän lentoasemainfrastruktuurin rakentamiseen Leipzig/Hallen lentoasemalla, soveltuu EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla yhteismarkkinoille.

49 Se, että riidanalaisessa päätöksessä tuen todetaan soveltuvan yhteismarkkinoille eikä päätös siten lähtökohtaisesti ole asian T-443/08 kantajille epäedullinen, ei kuitenkaan yksinään vapauta unionin tuomioistuimia tutkimasta, aiheutuuko komission arvioinnista sellaisia sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat koskea kyseisten kantajien etua (ks. vastaavasti asia T-212/00, Nuove Industrie Molisane v. komissio, tuomio 30.1.2002, Kok., s. II-347, 38 kohta ja edellä 46 kohdassa mainittu asia Salvat père & fils ym. v. komissio, tuomion 36 kohta).

50 Ensiksi on todettava, että asian T-443/08 kantajat vetoavat menettelyä koskeviin perusteluihin. Tässä tarkoituksessa ne ensinnäkin väittävät, ettei päätös ole niiden hallinnollisessa menettelyssä esittämien vaatimusten mukainen. Tästä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukien valvontamenettely on sen systematiikka huomioon ottaen tuen myöntämisestä vastuussa olevaa jäsenvaltiota vastaan aloitettu menettely (yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomio 24.9.2002, Kok., s. I-7869, 81 kohta; ks. vastaavasti myös asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986, Kok., s. 2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, 29 kohta). Tuensaajana olevaa yritystä ja tukia myöntäviä alueellisia yksiköitä, kuten kantajia, sekä tuensaajien kilpailijoita pidetään tässä menettelyssä ainoastaan henkilöinä, joita asia koskee (ks. yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomio 6.3.2003, Kok., s. II-435, 122 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja oikeuskäytännön mukaan niiden, joita asia koskee, tehtävänä on pääasiallisesti toimia komission tiedonlähteenä (em. yhdistetyt asiat Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomion 125 kohta). Sillä seikalla, ettei riidanalainen päätös vastaa asian T-443/08 kantajien hallinnollisessa menettelyssä esittämää näkemystä, ei siten yksinään ole sellaisenaan mitään sellaisia sitovia oikeusvaikutuksia, jotka

voisivat koskea niiden etua. Siitä ei siten voi sellaisenaan johtua, että kantajilla olisi oikeussuojan tarve.

51 Kun toiseksi tarkastellaan asiassa esitettyä toteamusta siitä, että pääomasijoituksen määrittämisestä valtiontueksi seuraa asian T-443/08 kantajille velvollisuus ilmoittaa tulevista lentoasemainfrastruktuurin rahoitustoimista, on todettava, että lausuma on torjuttava. Velvollisuus valtiontukitoimenpiteistä ilmoittamiseen johtuu nimittäin suoraan EY:n perustamissopimuksesta ja erityisesti EY 88 artiklan 3 kohdasta eikä riidanalaisesta päätöksestä, jossa asianomaista yksittäistapausta koskevien seikkojen perusteella todetaan kyseisen toimenpiteen olevan valtiontukea.

52 Kun kolmanneksi tarkastellaan asiassa esitettyä toteamusta siitä, että valtiontueksi määrittäminen on antanut komissiolle mahdollisuuden käyttää sille valtiontukisäännöksissä annettua toimivaltaa ja tutkia kyseisen tuen soveltuvuus yhteismarkkinoille, on ensiksi todettava, ettei sillä seikalla, että komissio on katsottuaan kyseisen toimenpiteen olevan valtiontukea voinut tutkia sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, yksinään ole ratkaisevaa merkitystä tutkittaessa oikeussuojan tarvetta, sillä komissio on todennut ehdoitta, että kyseinen tuki soveltui yhteismarkkinoille, eikä tämä voi lähtökohtaisesti olla epäedullinen toimi, kuten edellä 49 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee.

53 Siltä osin kuin asian T-443/08 kantajien perustelut liittyvät voimassa olevia tukijärjestelmiä koskeviin säännöksiin ja niistä johtuviin velvollisuuksiin sekä erityisesti tukijärjestelmää koskevien vuosikertomusten esittämisvelvollisuuteen, perustelujen on todettava olevan asiaan vaikuttamattomia. Pääomasijoitus on nimittäin yksittäinen tuki eikä tukijärjestelmä, joten sitä ei sen hyväksymisen jälkeen voida pitää voimassa olevana tukijärjestelmänä. Voimassa oleviin tukijärjestelmiin liittyvillä säännöksillä ja niistä johtuvilla velvollisuuksilla ei siten ole merkitystä tässä tapauksessa.

54 Lopuksi on torjuttava perustelu, jonka mukaan valtiontueksi määrittäminen saattaisi vaikuttaa myöhempiin tukiin päällekkäisyyden estävän säännöksen soveltamisen vuoksi. Asian T-443/08 kantajat eivät nimittäin ole vedonneet mihinkään sellaiseen säännökseen, jossa lentoasemien infrastruktuurin osalta kiellettäisiin tukien kertyminen ajan kuluessa. Sitä paitsi EY 87 ja EY 88 artiklan sekä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 61 artiklan soveltamista lentoliikenteen alan valtiontukiin koskevaan komission tiedonantoon (EYVL 1994, C 350, s. 5; jäljempänä vuoden 1994 tiedonanto) eikä myöskään yhteisön suuntaviivoihin lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta (EUVL 2005, C 312, s. 1; jäljempänä vuoden 2005 suuntaviivat) ei sisälly säännöksiä, joissa olisi lentoasemainfrastruktuureja varten myönnettäviä valtiontukia koskeva päällekkäisyyden estävä sääntö.

55 Kun neljänneksi tarkastellaan asiassa esitettyä väitettä, jonka mukaan komissiolla ei voi olla oikeutta estää pääomasijoituksen hyväksymisellä asian T-443/08 kantajia nostamasta kannetta riitauttaakseen pääomasijoituksen määrittämisen valtiontueksi, on syytä muistuttaa, että unioni on oikeusunioni, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toimien yhteensopivuus EY:n perustamissopimuksen ja perusoikeudet sisältävien yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Näin ollen yksityisten oikeussubjektien on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille unionin oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta, koska oikeus tällaiseen oikeussuojaan on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista yleisistä oikeusperiaatteista. Tämä oikeus on myös taattu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa (asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok., s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta; asia C-424/99, komissio v. Itävalta, tuomio 27.11.2001, Kok., s. I-9285, 45 kohta ja asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677, 38 ja 39 kohta). Nyt käsiteltävässä tapauksessa asian T-443/08 kantajia ei kuitenkaan missään tapauksessa ole jätetty täysin ilman tehokasta oikeussuojaa tuomioistuimissa. Vaikka nimittäin käsiteltävä kanne jätetään tutkimatta, mikään ei estä niitä ehdottamasta kansalliselle tuomioistuimelle sen käsitellessä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevaa asiaa, jossa niihin mahdollisesti kohdistetaan vaatimuksia, jotka koskevat vastuuta niiden mitättömäksi väittämän pääomasijoituksen mitättömyyden seurauksista, että kyseinen tuomioistuin esittäisi EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisupyynnön riidanalaisen päätöksen pätevyydestä

siltä osin kuin päätöksessä todetaan, että kyseinen toimenpide on valtiontukea (ks. vastaavasti edellä 46 kohdassa mainittu asia Sniace v. komissio, tuomion 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja että kyseinen tuki on määrältään 350 miljoonaa euroa.

56 Toiseksi asian T-443/08 kantajat viittaavat niihin tuntuviin kielteisiin seurauksiin, joita pääomasijoituksen määrittämisellä valtiontueksi olisi. Tässä ne tukeutuvat yhtäältä kyseisestä määrittämisestä aiheutuvien oikeudellisten seurausten ennakoimattomuuteen ja toisaalta tuen määrää koskevaan epätietoisuuteen.

57 Ensiksi on todettava, että kyseinen ennakoimattomuus ei voi luoda asian T-443/08 kantajille oikeussuojan tarvetta.

58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kantaja ei nimittäin voi vedota tuleviin ja epävarmoihin tilanteisiin perustellakseen tarvettaan saada kumottua riidanalainen toimi (asia T-138/89, NBV ja NVB v. komissio, tuomio 17.9.1992, Kok., s. II-2181, 33 kohta; edellä 46 kohdassa mainittu asia Sniace v. komissio, tuomion 26 kohta ja edellä 46 kohdassa mainittu asia Salvat père & fils ym. v. komissio, tuomion 47 kohta).

59 Asian T-443/08 kantajat kuitenkin tyytyvät vain vetoamaan siihen, että lainvastaisia tukia koskevan Bundesgerichtshofin oikeuskäytännön mukaan pääomasijoituksen määrittämisestä valtiontueksi seuraa Saksan oikeudessa kyseisen pääomasijoituksen mitättömyys, jota ei voida korjata, sekä kuvaamaan sen ”mahdollisia” seurauksia. Ne eivät kuitenkaan esitä mitään sellaista, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että väitetty mitättömyys ja sen väitetyt seuraukset aiheuttaisivat tässä tapauksessa oikeussuojan tarpeen, joka on oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla jo syntynyt ja edelleen olemassa.

60 Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa aluksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuvan, että jos tuki on myönnetty sen saajalle EY 88 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen vastaisesti, kansallinen tuomioistuin saattaa joutua toisen toiminnanharjoittajan vaatimuksesta ratkaisemaan kysymyksen myönnettyjen taloudellisten tukien täytäntöönpanotoimien pätevyydestä ja tukien takaisinperinnästä vielä sen jälkeenkin, kun komissio on tehnyt myönteisen päätöksen. Asiassa C-199/06, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, 12.2.2008 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-469, 46 kohta; jäljempänä asiassa CELF annettu tuomio) johtuu, että sellaisessa tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on unionin oikeuden mukaan määrättävä asianmukaisista toimenpiteistä, joilla sääntöjenvastaisuuden vaikutukset voidaan tehokkaasti korjata, mutta että unionin oikeudessa ei aseteta sille edes silloin, kun kyse ei ole poikkeuksellisista olosuhteista, velvollisuutta määrätä sääntöjenvastainen tuki perittäväksi takaisin kokonaisuudessaan. Samassa tapauksessa kansallisen tuomioistuimen on unionin oikeuden perusteella määrättävä tuensaaja maksamaan korkoa sääntöjenvastaisuuden ajalta. Kansallisen oikeutensa yhteydessä se voi tarvittaessa määrätä lisäksi sääntöjenvastaisen tuen takaisin perimisestä, tämän kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltion oikeutta toteuttaa kyseinen tuki uudestaan myöhemmin. Se saattaa samoin joutua hyväksymään vaatimuksia, jotka koskevat tuen sääntöjenvastaisuudesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista. Jos tuen sääntöjenvastaista toteuttamista näin ollen seuraa komission myönteinen päätös, unionin oikeus ei estä sitä, että tuensaaja voi yhtäältä vaatia tulevaisuudessa maksettavan tuen maksamista ja toisaalta pitää ennen myönteistä päätöstä myönnetyn tuen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta niitä johtopäätöksiä, jotka on tehtävä liian aikaisin maksetun tuen sääntöjenvastaisuudesta asiassa CELF annetussa tuomiossa täsmennetyissä olosuhteissa (ks. asia C-384/07, Wienstrom, tuomio 18.12.2008, Kok., s. I-10393, 27–30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Siltä osin kuin nyt käsiteltävässä tapauksessa on kyse yhtäältä pääomasijoituksen väitetystä mitättömyydestä pääomasijoituksen lainvastaisuuteen Saksan oikeuden mukaan liittyviin oikeusseurauksiin ei ole tarpeen ottaa kantaa, vaan asiassa on todettava, etteivät asian T-443/08 kantajat ole ilmoittaneet, millä muulla tavalla kuin tämän mitättömyyden väitettyjen seurausten vuoksi (ks. jäljempänä 62 kohta) mitättömyys voisi sellaisenaan vaikuttaa niiden etuun edellä 46 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

62 Kun toisaalta tarkastellaan mitättömyyden väitettyjä seurauksia, asian T-443/08 kantajien perustelut on torjuttava. Vaikka niiden mainitsemat seuraukset nimittäin osoittautuisivat todellisiksi, ne eivät kohdistuisi suoraan kyseisiin kantajiin vaan vaikuttaisivat FLH:hon ja MF:ään. Kuten FLH ja MF ovat sitä paitsi ilmoittaneet vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen, nimenomaan ne – eivätkä asian T-443/08 kantajat – ovat joutuneet maksamaan pääomasijoituksen määrälle korkoa pääomasijoituksen myöntämisen ja riidanalaisen päätöksen väliseltä ajalta, ja tämä on ollut asiassa CELF annetun tuomion mukaista, kuten komissio on todennut 30.9.2009 tekemässään päätöksessä (ks. edellä 20 kohta). Toisaalta luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että kantaja osoittaa, että riidanalaisen toimenpiteen kumoaminen on hänen henkilökohtaisten etujensa mukaista (ks. asia T-78/98, Unione provinciale degli agricoltori di Firenze ym. v. komissio, määräys 29.4.1999, Kok., s. II-1377, 30 kohta). Mikään ei osoita, että se asian T-443/08 kantajien mainitsema seikka, että ne ovat FLH:n ja MF:n osakkaita ja osallistuvat näiden yhtiöiden johtajien valitsemiseen, perustaisi heille tuensaajan tarpeesta erillisen oman tarpeen vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista. Ellei henkilö voi vedota oikeussuojan tarpeeseen, joka olisi erillinen sellaisen yrityksen oikeussuojan tarpeesta, jota unionin säädös tai päätös koskee ja josta henkilö omistaa osuuden, tämä ei voi puolustaa etujaan tämän säädöksen osalta muutoin kuin käyttämällä oikeuksiaan tämän yrityksen, jolla on kanneoikeus, osuuden omistajana (asia T-597/97, Euromin v. neuvosto, tuomio 20.6.2000, Kok., s. II-2419, 50 kohta).

63 Ylimääräisenä perusteluna on joka tapauksessa todettava, että seuraukset, joihin asian T-443/08 kantajat ovat vedonneet, kohdistuvat tulevaisuuteen ja ovat oletuksenvaraisia ja epävarmoja, joten ne eivät voi perustaa kantajille oikeussuojan tarvetta edellä 58 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti. Aluksi on nimittäin todettava, että asian T-443/08 kantajat ovat kanteessaan viitanneet pääomasijoituksen väitetyn mitättömyyden ”mahdollisiin” yhtiöoikeudellisiin ja insolvenssioikeudellisiin seurauksiin eivätkä varmoihin seurauksiin. Ne toteavat ensinnäkin FLH:n maksukyvyttömyyden uhasta, että nyt kyseessä olevan tuen palauttaminen ”saattaisi aiheuttaa” kyseisen uhan ja sen seurauksena MF:n maksukyvyttömyyden uhan. Unionin yleisen tuomioistuimen niille esittämään kysymykseen kyseiset kantajat eivät kuitenkaan ole

vastanneet, että jossain kansallisessa tuomioistuimessa olisi vireillä asia, joka koskisi kyseisen tuen palauttamista, jota unionin oikeudessa ei sitä paitsi edes vaadita, kuten edellä 60 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee. Asian T-443/08 kantajat eivät myöskään ole esittäneet mitään sellaista, mikä voisi osoittaa, että korkojen maksaminen tuen myöntämisen ja riidanalaisen päätöksen väliseltä ajalta voisi aiheuttaa FLH:lle tai MF:lle maksukyvyttömyyden uhan. Väite, jonka mukaan maksukyvyttömyydestä aiheutuisi Leipzig/Hallen lentoaseman toimiluvan menettämisen uhka, on puolestaan torjuttava, koska maksukyvyttömyyden uhkaa ei ole osoitettu. Kirjanpitoon liittyvistä seurauksista, joihin asiassa on viitattu, on sitten todettava kanteesta ilmenevän, ettei oikeudellinen tilanne ole Saksan oikeuden kannalta selvä oikeuskäytännön eikä oikeustieteenkään mukaan ja että asian T-443/08 kantajat viittaavat vain oletuksenvaraisiin eivätkä varmoihin tilanteisiin, ja tämä pätee myös maksuvelvollisuutta koskevan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin (ks. edellä 38 kohta). Korvausvastuuseen liittyvistä seurauksista on lopuksi todettava, etteivät asian T-443/08 kantajat ole viitanneet mihinkään sellaiseen oikeudenkäyntiin, joka olisi pantu vireille kansallisessa tuomioistuimessa tähän liittyvien vaatimusten kohdistamiseksi FLH:hon, MF:ään tai niiden johtajiin.

64 Lopuksi on todettava, että valtiontukia koskevalla oikeuskäytännöllä, johon asian T-443/08 kantajat ovat vedonneet perustellakseen kanteidensa tutkittavaksi ottamisen, ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä tapauksessa. Asiassa T-233/04, Alankomaat vastaan komissio, 10.4.2008 annettu tuomio (Kok., s. II-591) nimittäin koski jäsenvaltion nostamaa kannetta komission päätöksestä, jonka mukaan kyseisessä tapauksessa tarkasteltu toimenpide oli EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, jonka katsottiin soveltuvan yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Aluksi on kuitenkin huomautettava, että EY 230 artiklan toisessa kohdassa annetaan kaikille jäsenvaltioille oikeus nostaa komission päätösten laillisuuden riitauttamiseksi kumoamiskanne, eikä tämän oikeuden käyttäminen edellytä oikeussuojan tarpeen osoittamista, joten mainitussa tuomiossa on kyseessä eri tilanne kuin nyt käsiteltävässä tapauksessa. Toisin kuin asian T-443/08 kantajat ovat vastauksessaan väittäneet, kyseisestä tuomiosta ei myöskään seuraa, että toimenpiteen määrittäminen valtiontueksi riittäisi sinänsä osoittamaan oikeussuojan tarpeen olemassaolon silloin, kun jäsenvaltio on ilmoittanut komissiolle toimenpiteestä ja pyytänyt komissiota

toteamaan, ettei toimenpide ole tukea. Toisin kuin nyt käsiteltävässä tapauksessa, edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio käsitelty toimenpide oli tukijärjestelmä, joten komission päätös merkitsi sitä, että voimassa olevaa tukea koskevia säännöksiä sovelletaan myöhemmin. Toisin kuin nyt käsiteltävässä tapauksessa, kyseisessä tuomiossa käsitellyllä toimenpiteen määrittämisellä tueksi oli seurauksia päällekkäisten tukien kieltämistä koskevien säännösten soveltamisessa.

65 Asiassa T-296/97, Alitalia vastaan komissio, 12.12.2000 annetusta tuomiosta (Kok., s. II-3871) on puolestaan huomautettava, että pääomasijoituksen määrittäminen valtiontueksi antoi komissiolle mahdollisuuden tutkia toimenpiteen soveltuvuuden yhteismarkkinoille, samoin kuin kyseisellä tuomiolla ratkaistussa asiassa. Toisin kuin mainitussa tuomiossa käsitellyssä tilanteessa, komissio on kuitenkin nyt käsiteltävässä tapauksessa sallinut pääomasijoituksen asettamatta sille minkäänlaisia ehtoja.

66 Asiassa T-301/01, Alitalia vastaan komissio, 9.7.2008 annetusta tuomiosta (Kok., s. II-1753) on riittävää todeta, että komission päätöksellä tuolloin kyseessä olleen toimenpiteen määrittämisestä valtiontueksi seurasi se, että kyseisen tuen kolmannen erän maksamiseen tarvittiin komission lupa. Näin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa.

67 Kyseessä olevan tuen määrään liittyvästä epätietoisuudesta on toiseksi todettava, että koska tuen määrän vahvistaminen olisi saattanut vaikuttaa sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään tai koron maksamiseen, se olisi vaikuttanut FLH:n ja MF:n asemaan, koska takaisinperintä tai koron maksaminen olisi vaikuttanut vain niihin

muttei suoraan asian T-443/08 kantajiin. Tämä epätietoisuus ei siten voi perustaa niille oikeussuojan tarvetta.

68 Kaikesta edellä todetusta seuraa, etteivät asian T-443/08 kantajat ole osoittaneet, että niillä olisi jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva tarve nostaa kanne riidanalaisen päätöksen 1 artiklasta siltä osin kuin siinä lausutaan yhtäältä, että pääomasijoitus on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja toisaalta, että kyseisen tuen määrä on 350 miljoonaa euroa.

69 Asiassa T-443/08 nostettu kanne on näin ollen jätettävä tutkimatta, eikä komission esittämää oikeudenkäyntiväitettä, jonka mukaan päätös ei koske kantajia suoraan, ole tarpeen tutkia.

Asiakysymys

70 Asiassa T-455/08 nostamansa kanteen tueksi kyseisen asian kantajat (jäljempänä kantajat) esittävät kahdeksan kanneperustetta, joiden pääsisällön mukaan ensimmäinen kanneperuste koskee EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista, toinen kanneperuste sitä, ettei FLH voi olla valtiontuen saaja, kolmas kanneperuste sitä, että FLH:n määrittäminen samanaikaisesti valtiontukien antajaksi ja niiden saajaksi on mahdotonta, neljäs kanneperuste taannehtivuuskiellon, oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista, viides kanneperuste sitä, että vuoden 2005 suuntaviivat ovat primaarioikeuden vastaisia, kuudes kanneperuste – joka on esitetty toissijaisesti – menettelyvirhettä, seitsemäs kanneperuste EY:n perustamissopimuksen mukaisen toimivallanjaon loukkaamista sekä kahdeksas kanneperuste sitä, että väitetyn tuen määrään liittyvät perustelut ovat ristiriitaiset ja riittämättömät.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

71 Kantajien mukaan komissio on menetellyt virheellisesti katsoessaan, että eteläisen kiitoradan rahoitus on valtiontukea.

72 Kantajat toteavat ensiksi, ettei EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yrityksen käsitettä voida soveltaa alueellisiin lentoasemiin ainakaan lentoasemien infrastruktuurin rahoituksen osalta.

73 Lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen ei nimittäin ensinnäkään ole taloudellista toimintaa vaan liikenne-, talous- ja aluepolitiikkaa. Tässä tapauksessa komissio on sitä paitsi myöntänyt, että eteläisen kiitoradan rakentamisella on ollut poliittinen merkitys (riidanalaisen päätöksen 261 ja 262 perustelukappale). Sitä paitsi 24.1.2007 päivätystä komission tiedonannosta ”Euroopan lentoasemien kapasiteettia, tehokkuutta ja turvallisuutta koskeva toimintasuunnitelma” (KOM(2006) 819 lopullinen) ilmenee, että lentoasemien kehittäminen on myös unionin etujen mukaista.

74 Toiseksi eteläisen kiitoradan rakentaminen ei ole taloudellista toimintaa, koska yksityinen sijoittaja ei harjoittaisi sellaista toimintaa. Investoinnilla ei nimittäin olisi minkäänlaisia tuotto-odotuksia, koska rakennuskustannuksia ei ole mahdollista siirtää lentoaseman käyttäjien maksettaviksi lentoasemamaksuina. Kantajien mukaan tämä

mahdottomuus johtuu siitä, että lentoasemamaksuille tarvitaan Saksassa lentoaseman sijaintipaikan osavaltion lentoasemaviranomaisen hyväksyntä, eikä yksityisillä sijoittajilla ole mahdollisuutta vaikuttaa näiden maksujen määrään. Toiminnanharjoittaja ei siten voi vahvistaa maksun määrää vapaasti taloudellisten seikkojen perusteella, eikä maksun määrällä ole mitään yhteyttä investointikustannuksiin. Lentoasemien infrastruktuurin käyttäjien maksamat lentoasemamaksut eivät siten ole niiden rakentamisesta saatua vastiketta, kuten komissio virheellisesti antaa ymmärtää. Muihin kaupallisiin tarkoituksiin kuin ilmailutoimintaan käytettävien tilojen vuokraus ei puolestaan vaikuta asiaan, koska nyt käsiteltävä asia koskee eteläistä kiitorataa, jota käytetään pelkästään ilmailuun.

75 Kantajat toteavat, että katsoessaan, ettei toiminnan harjoittaminen olisi kannattavaa yksityiselle sijoittajalle, komissio samalla myöntää, että Leipzig/Hallen lentoaseman kaltaista alueellista lentoasemaa olisi mahdotonta rakentaa pelkästään yksityisen sijoitustoiminnan varassa eli että kyseinen toiminta ei ole taloudellista toimintaa vaan että kyseessä on rakennepoliittinen toimenpide. Tähän kantajat lisäävät, että rinnastaessaan erottelematta julkisen palvelun lentoasemat yksityisiin yrityksiin komissio jättää huomiotta niiden erityistehtävän, jolle on ominaista vähäinen taloudellinen liikkumavara. Niihin nimittäin kohdistuu ensinnäkin keskimääräistä suuremmat kiinteät laitteisto-, käyttö- ja henkilöstökustannukset. Lisäksi niiden liikkumavaraa kaventavat suuret kustannukset ja tiukat oikeudelliset ehdot. Lopuksi julkisen infrastruktuurin kustannukset kuuluisivat periaatteessa julkisyhteisön vastattaviksi, kuten komissio sitä paitsi on myöntänyt muun muassa satamien osalta. Komissio ei kuitenkaan voi kohdella satamia ja lentoasemia eri tavalla.

76 Kolmanneksi taloudellinen toiminta ei ole kantajien mukaan lentoasemien päätarkoitus, eikä siitä seikasta, että ne mahdollisesti toimivat kilpailutilanteessa, voida päätellä, että ne olisivat yrityksiä. Sitä paitsi komissio itse katsoo, että lentoaseman pitäjän eri toiminnot on eroteltava toisistaan (riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappale),

koska kaikki toiminnot eivät ole taloudellista toimintaa. Nyt käsiteltävässä tapauksessa investointi kohdistuu pelkästään infrastruktuuriin, tässä tapauksessa eteläiseen kiitorataan. Yksikään yksityinen sijoittaja ei silti olisi koskaan investoinut siihen. Komissio ei kuitenkaan ole ottanut tätä huomioon vaan on nojautunut kokonaisnäkemykseen lentoasemasta, jonka on suunniteltu toimivan yrityksen tapaan.

77 Tästä kantajat ovat lisäksi todenneet vastauksessaan, että lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen ja tämän infrastruktuurin käyttäminen ovat kaksi erilaista toimintaa ja että komission on esitettävä kummankin toiminnan osalta positiivinen näyttö siitä, että kyse on taloudellisesta toiminnasta, ja että tämän erottelun pakollisuus on vahvistettu muun muassa asiassa T-196/04, Ryanair vastaan komissio, 17.12.2008 annetussa tuomiossa (Kok., s. II-3643). Nyt käsiteltävässä tapauksessa komissio ei ole tehnyt tätä erottelua, eikä sen päätelmä, jonka mukaan siitä, että eteläisen kiitoradan rakentaminen on taloudellista toimintaa, seuraisi, että myös lentoaseman toiminta olisi taloudellista toimintaa, osoita, että kyseinen rakennustyö olisi taloudellista toimintaa.

78 Komissio ei myöskään ole esittänyt minkäänlaista näyttöä siitä, että lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen ja käyttäminen liittyisivät erottamattomasti toisiinsa. Tässä yhteydessä kantajat kiistävät perustelun, jonka mukaan rakentaminen on käyttämisen välttämätön edellytys, ja viittaavat siihen, että asiassa merkityksellinen kysymys koskee itse toimintojen eikä niiden luonteen eroteltavuutta. Perustelu on joka tapauksessa virheellinen, sillä on olemassa useita ennakkoedellytyksiä, joiden puuttuessa taloudellista toimintaa ei ole mahdollista harjoittaa mutta joiden täyttäminen ei automaattisesti johda siihen, että kyse olisi taloudellisesta toiminnasta. Tässä yhteydessä kantajat kiistävät komission väitteen, jonka mukaan tietyllä laitteistolla toimintaa harjoittavan on välttämättä rahoitettava sen rakentaminen, ja tukeutuvat

konkreettisiin esimerkkeihin (museot, koulut tai julkiset yliopistot, moottoriteiden ravintolat). Kantajat toteavat seuraavaksi, että rakentaminen ja toiminta koskevat eri toimialoja ja eri toimijoita. Lisäksi ne vetoavat siihen, että infrastruktuurin rakentamisen, toiminnan ja käyttämisen erottaminen toisistaan on komission käytäntöön sisältyvä keskeinen periaate arvioitaessa julkisten viranomaisten antamaa infrastruktuurin rahoitusta valtiontukisääntöjen kannalta. Nyt käsiteltävässä tapauksessa tämän periaatteen soveltamisen edellytys täyttyykin, koska kaikilla mahdollisilla käyttäjillä on yhtäläinen ja syrjimätön pääsy eteläiselle kiitoradalle, joten jos kyseistä periaatetta sovelletaan, pääomasijoitus jäisi valtiontukisääntöjen ulkopuolelle. Lopuksi kantajat katsovat, että toimintojen erottelematta jättäminen saattaisi johtaa jäsenvaltioiden infrastruktuuripolitiikan yleiseen valvomiseen, koska komissio voisi valvoa infrastruktuurin rahoitusta valtiontukisääntöjen kannalta kaikilla toimialoilla. Tässä yhteydessä kantajat kiistävät väitteen, jonka mukaan se, että infrastruktuurin rakentamisen rahoittamista ei pidettäisi tukena, antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden perustaa jatkuvasti uusia kilpailijoita, ja toteavat, ettei väite vastaa todellisuutta, koska lentoaseman rakentaminen on poikkeuksellista.

79 Toiseksi kantajat korostavat, että yksityiset toimijat eivät huolehdi lentoasemien rakentamisesta. Euroopan unionissa ei siten ole ainoatakaan tapausta, jossa yksityiset sijoittajat olisivat itse rahoittaneet lentoaseman rakentamisen tai sen olennaisen laajennuksen. Ei myöskään ole sellaista päätöstä, jossa komissio olisi katsonut, että yksityistä sijoittajaa koskeva edellytys olisi täyttynyt. Sen sijaan komissio on Vallonian alueen ja Brussels South Charleroi Airport -lentoaseman Ryanair-lentoyhtiölle myöntämistä eduista lentoyhtiön aloittaessa toimintansa Charleroissa 12.2.2004 tekemässään päätöksessä 2004/393/EY (EUVL L 137, s. 1) tunnustanut, ettei Euroopassa ole ainoatakaan tapausta, jossa yksityinen lentoasema olisi luotu tyhjästä ilman rahoitusosuutta julkisista varoista. Lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen kuuluu siten niihin toimintoihin, joita julkiset laitokset ovat aina harjoittaneet ja joita niiden on välttämättä harjoitettava. Toiminta ei ole taloudellista, koska vastaavia markkinoita ei ole.

80 Tässä yhteydessä kantajat toteavat ensinnäkin riidanalaisen päätöksen perustelujen 169 kohtaan sisältyvästä väitteestä, jonka mukaan eräät yksityiset sijoittajat ovat osoittaneet suurta kiinnostusta lentoasemien hankintaan, ettei komissio mainitse sitä, kohdistuuko tämä mielenkiinto alueellisiin vai suuriin lentoasemiin, eikä sitä, kohdistuuko hankkiminen jo olemassa oleviin lentoasemiin vai sellaisiin, joita ei ole vielä rakennettu. Komissio ei sitä paitsi esitä väitteidensä tueksi yhtäkään esimerkkiä. Se ei myöskään tee erottelua sen mukaan, onko kyseessä investointi lentoasemiin kokonaisuuksina vai investoinnit pelkästään liikenneinfrastruktuuriin sellaisenaan, vaikka ainoastaan viimeksi mainittu vaihtoehto on verrattavissa nyt käsiteltävään tapaukseen.

81 Toiseksi kantajat toteavat, ettei komissio ole esittänyt minkäänlaista näyttöä tukeakseen riidanalaisen päätöksen perustelujen 170 kohtaan sisältyvää väitettään, jonka mukaan julkisten viranomaisten asenteet yksityisten sijoittajien osallistumiseen lentoasemien kehittämiseen olisivat muuttuneet.

82 Kolmanneksi kantajat viittaavat päätökseen 2004/393 ja eräässä yliopistossa vuonna 2001 tehtyyn tutkimukseen ”Concurrence entre aéroports et application des règles en matière d’aides d’État” (Lentoasemien välinen kilpailu ja valtiontukisääntöjen soveltaminen, jäljempänä vuoden 2001 tutkimus) ja kiistävät niiden nojalla komission väitteen, jonka mukaan lentoasemat rakennettaisiin suureksi osaksi yksityisten varojen turvin. Väite olisi virheellinen siinäkin tapauksessa, että huomioon otettaisiin vain tilanne Saksassa. Ensinnäkin yksityiset yhteistyökumppanit nimittäin osallistuvat lentoasemien hankkimiseen, kansainvälisiä lentoyhteyksiä tarjoavat lentoasemat mukaan luettuina, vähemmistöosakkaina. Toiseksi on niin, että vaikka joitakin lentoasemia on osittain yksityistetty, yksityiset sijoittajat eivät kuitenkaan ole osallistuneet niiden rakentamiseen. Lisäksi yritykset harjoittaa alueellisten lentoasemien toimintaa yksityisesti ovat epäonnistuneet toistuvasti. Alueellisen lentoaseman rakentaminen yksityissektorin varassa ilman julkista tukea olisi siten Saksassa tosiasiallisesti mahdotonta.

83 Kantajat kiistävät neljänneksi, että komission mainitsemilla esimerkeillä yksityisten varojen turvin rakennetusta lentoasemien infrastruktuurista, nimittäin Ciudad Realin (Espanja) lentoasema, Heathrow'n (Yhdistynyt kuningaskunta) lentoaseman terminaali 5 sekä Wienin (Itävalta) lentoasema ja Frankfurt am Mainin (Saksa) lentoasema, olisi merkitystä nyt käsiteltävässä tapauksessa.

84 Kolmanneksi kantajat katsovat, että vuoden 2005 suuntaviivoihin ja riidanalaiseen päätökseen sisältyvä viittaus asiassa T-128/98, Aéroports de Paris vastaan komissio, 12.12.2000 annettuun tuomioon (Kok., s. II-3929), joka on pysytetty asiassa C-82/01 P, Aéroports de Paris vastaan komissio, 24.10.2002 annetulla tuomiolla (Kok., s. I-9297; jäljempänä ADP-oikeuskäytäntö), on asiaan vaikuttamaton. Ensinnäkään se ei nimittäin koske lentoasemien infrastruktuurin rakentamista vaan sen toimintaa. Se ei myöskään koske EY 87 artiklassa tarkoitetun yrityksen käsitteen tulkintaa vaan EY 82 artiklassa tarkoitetun määräävän markkina-aseman väärinkäyttämiskiellon rikkomista. Lopuksi on niin, että se koskee suuren kansainvälisen lentoaseman toimintaa, joka poikkeaa alueellisten lentoasemien – kuten Leipzig/Hallen lentoaseman – toiminnasta.

85 ADV yhtyy kantajien esittämiin huomautuksiin. Se vetoaa ensinnäkin siihen, ettei lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen ole taloudellista toimintaa. Toiseksi ADV lausuu, ettei julkiselle vallalle kuuluvien tehtävien täyttämisen yhteydessä tapahtuvan infrastruktuurin rahoittamisen erottaminen infrastruktuurin käyttötoimintaan liittyvästä taloudellisesta toiminnasta ole ADP-oikeuskäytännön vastaista. Kolmanneksi ADV toteaa, että tämä toiminnallinen erottelu on tunnustettu oikeuskäytännössä ja komission ratkaisukäytännössä. Neljänneksi ADV katsoo, että yleistä etua koskevien hankkeiden julkisen rahoituksen on oltava edelleen mahdollista.

86 Komissio kiistää kantajien ja väliintulijan perustelut.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

87 On syytä huomauttaa, että jotta toimenpide voidaan määrittää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi tueksi, kaikkien kyseisessä määräyksessä esitettyjen edellytysten on täytyttävä. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi edellytetään, että toimenpiteellä annetaan sen kohteena olevalle jokin etu suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (ks. asia T-34/02, Le Levant 001 ym. v. komissio, tuomio 22.2.2006, Kok., s. II-267, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Yrityksen käsitteestä on syytä korostaa, että kilpailuoikeudelliseen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta (ks. asia C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-289, 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös asia C-205/03 P, FENIN v. komissio, tuomio 11.7.2006, Kok., s. I-6295, 25 kohta ja asia C-49/07, MOTOE, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4863, 21 kohta).

89 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla (ks. edellä 88 kohdassa mainittu asia Cassa di Risparmio di Firenze ym. v. komissio, tuomion 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös edellä 88 kohdassa mainittu asia FENIN v. komissio, tuomion 25 kohta ja edellä 88 kohdassa mainittu asia MOTOE, tuomion 22 kohta).

90 On myös muistutettava, että EY:n perustamissopimuksessa määritelty valtiontuen käsite on oikeudellinen ja sitä on arvioitava objektiivisten seikkojen perusteella. Tämän takia unionin tuomioistuinten on lähtökohtaisesti valvottava kokonaisvaltaisesti sitä, kuuluuko jokin toimenpide EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ottamalla huomioon niiden käsiteltävään asiaan liittyvät konkreettiset seikat samoin kuin sen,

onko komission arvio tekninen tai monimutkainen. Tästä seuraa, että tuomioistuinten on tarkastettava, ovatko tosiseikat, joihin komissio vetoaa, aineellisesti paikkansapitäviä ja ovatko ne omiaan osoittamaan, että kaikki edellytykset, joiden perusteella toimenpidettä voidaan pitää EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna tukena, täyttyvät. Koska kyseessä on monitahoisen taloudellisen tilanteen arvioiminen, on myös muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaista arviointia edellyttävän komission toimenpiteen oikeudellisessa valvonnassa on rajoituttava tutkimaan sitä, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että riidanalaisen ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P, Chronopost v. UFEX ym., tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4777, 141–143 kohta).

91 Koska valtiontuen käsitettä lisäksi sovelletaan objektiiviseen tilanteeseen, joka arvioidaan ajankohtana, jolloin komissio tekee päätöksensä, kyseisen tuomioistuinvalvonnan suorittamisessa on otettava huomioon tuona päivänä tehdyt arvioinnit (edellä 90 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Chronopost v. UFEX ym., tuomion 144 kohta).

92 Näiden periaatteiden valossa on tarkasteltava nyt käsiteltävää kanneperustetta, jossa kantajat väittävät pääasiallisesti, että komissio on menetellyt virheellisesti katsoessaan pääomasijoituksen olleen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, sillä alueellisten lentoasemien infrastruktuurin laajentamisen yhteydessä lentoasemat eivät ole mainitussa määräyksessä tarkoitettuja yrityksiä, koska kyseinen toiminta ei ole taloudellista toimintaa.

93 Tästä on ensinnäkin todettava, että Leipzig/Hallen lentoaseman pitämisen yhteydessä FLH harjoittaa taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että lentoaseman hallinnointi on taloudellista toimintaa (ks. edellä 77 kohdassa mainittu asia Ryanair v. komissio, tuomion 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nyt

käsiteltävässä tapauksessa tämän seikan vahvistaa se, että FLH tarjoaa lentoasemapalveluja sellaista palkkiota vastaan, joka kertyy muun muassa lentoasemamaksuista, joita on pidettävä vastikkeena lentoaseman toimiluvan haltijan suorittamista palveluista (ks. vastaavasti edellä 77 kohdassa mainittu asia Ryanair v. komissio, tuomion 90 kohta). Se, että FLH pitää alueellista lentoasemaa eikä kansainvälistä lentoasemaa, ei voi kyseenalaistaa sitä, että sen harjoittama toiminta on taloudellista, sillä toiminta muodostuu palvelujen tarjoamisesta maksua vastaan alueellisten lentoasemapalvelujen markkinoilla. Tällaisten markkinoiden olemassaolon nyt käsiteltävässä tapauksessa osoittaa sitä paitsi se seikka, että Leipzig/Hallen lentoasema kilpaili muiden alueellisten lentoasemien ja erityisesti Vatryn (Ranska) alueellisen lentoaseman kanssa DHL:n Euroopan lentorahtikeskuksen asemapaikasta, kuten muun muassa riidanalaisen päätöksen kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee. Kaiken lisäksi myös se lentoasema, josta oli kyse edellä 77 kohdassa mainitussa asiassa Ryanair vastaan komissio, oli alueellinen lentoasema. Edellä 89 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan FLH:n toiminta Leipzig/Hallen lentoaseman pitäjänä on kaikilla näillä perusteilla määritettävissä taloudelliseksi toiminnaksi.

94 Toiseksi on todettava, että eteläisen kiitoradan toiminta kuuluu tulevaisuudessa osana FLH:n taloudelliseen toimintaan. Kuten riidanalaisen päätöksen 177 perustelukappaleesta nimittäin ilmenee, eteläinen kiitorata on infrastruktuuria, jota FLH tulee käyttämään kaupallisiin tarkoituksiin, koska FLH ei aseta tätä kiitorataa käytettäväksi yleisen edun takia ilmaiseksi vaan vaatii maksuja sen käyttämisestä. Tästä on todettava, että lentoasemamaksuista tulee uuden eteläisen kiitoradan pääasiallinen tulonlähde, kuten komissio on maininnut riidanalaisen päätöksen 15 perustelukappaleessa. Kyseisen kiitoradan rakentaminen ja laajentaminen antavat siten FLH:lle mahdollisuuden lisätä kapasiteettiaan ja laajentaa taloudellista toimintaansa Leipzig/Hallen lentoaseman pitäjänä.

95 Kolmanneksi on katsottava, että arvioitaessa sitä, onko eteläisen kiitoradan laajentamisen julkiseen rahoitukseen liittyvä FLH:n toiminta taloudellista toimintaa, infrastruktuurin eli tässä tapauksessa eteläisen kiitoradan rakentamiseen tai

laajentamiseen liittyvää toimintaa ei pidä erottaa sen myöhemmästä käyttämisestä, ja että se seikka, onko rakennettavan infrastruktuurin myöhempi käyttö taloudellista toimintaa vai ei, ratkaisee välttämättä myös sen, millaista toimintaa laajentaminen on (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 88 kohdassa mainittu asia FENIN v. komissio, tuomion 26 kohta).

96 Lasku- ja nousukiitoradat ovat nimittäin keskeisiä tekijöitä lentoaseman pitäjän harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa. Lasku- ja nousukiitoratojen rakentaminen mahdollistaa siten lentoasemalle sen pääasiallisen taloudellisen toiminnan harjoittamisen tai olemassa olevan kiitoradan laajennuksen yhteydessä sen kehittämisen.

97 Kantajat ovat siten väärässä väittäessään, että siitä, että tietty toiminta on taloudellista toimintaa, voitaisiin päätellä jonkin toisen toiminnan olevan taloudellista toimintaa vain siinä tapauksessa, ettei näitä kahta toimintaa voida erottaa toisistaan eikä erotella, että molempien toimintojen harjoittajan on oltava sama taho, ja että komission on osoitettava näiden kahden edellytyksen täyttyvän. Tällaiselle perustelulle ei sitä paitsi ole saatavissa minkäänlaista nimenomaista tukea oikeuskäytännöstä.

98 Kaikki lentoaseman pitäjän harjoittamat toiminnot eivät tosin välttämättä ole taloudellista toimintaa. Julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön liittyvä toiminta ei nimittäin ole taloudellista toimintaa, johon olisi perusteltua soveltaa EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjä (ks. edellä 88 kohdassa mainittu asia MOTOE, tuomion 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toiminnan luokitteleminen julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön tai taloudelliseen toimintaan kuuluvaksi on siten tehtävä erikseen kaikkien yksikön harjoittamien toimintojen osalta (edellä 88 kohdassa mainittu asia MOTOE, tuomion 25 kohta).

99 Koska nyt käsiteltävässä tapauksessa eteläisen kiitoradan rakentaminen ja laajentaminen eivät, kun otetaan huomioon niiden luonne ja tarkoitus, kuitenkaan itsessään liity julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön eivätkä sitä paitsi kantajatkaan väitä toisin, komissio ei ole menetellyt virheellisesti siinä, ettei se FLH:n toimintaa taloudellisena toimintana arvioidessaan ole erottanut toisistaan yhtäältä eteläisen kiitoradan rakentamista ja laajentamista ja toisaalta sen käyttämistä. Väite, jonka mukaan komissio olisi riidanalaisen päätöksen 178 perustelukappaleessa myöntänyt olevan välttämätöntä erotella lentoaseman pitäjän eri toiminnot, on puolestaan torjuttava sen vuoksi, että komissio on kyseisessä perustelukappaleessa todellisuudessa vain muistuttanut edellä 98 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenevien periaatteiden pääsisällöstä.

100 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että eteläisen kiitoradan toiminnan osalta FLH harjoittaa taloudellista toimintaa, josta ei voida erottaa kyseisen kiitoradan rakentamiseen liittyvää toimintaa. Siten on torjuttava väite, jonka mukaan lentoasemien infrastruktuurin laajentaminen ei olisi taloudellista toimintaa, koska tämän toiminnan merkitystä taloudellisena toimintana ei voida arvioida erillään infrastruktuurin käyttöön liittyvästä taloudellisesta toiminnasta.

101 Kantajat eivät ole esittäneet mitään sellaista, joka kumoaisi tämän päätelmän.

102 Ensiksi on torjuttava väite, jonka mukaan eteläisen kiitoradan rakentaminen tai laajentaminen olisi aluepolitiikkaa, talouspolitiikkaa ja liikennepolitiikkaa. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin johtuu yhtäältä, että EY 87 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden vaan niiden vaikutusten perusteella (asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok., s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 27 kohta; asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996, Kok., s. I-4551, 20 kohta ja yhdistetyt asiat T-304/04 ja T-316/04, Italia ja Wam v. komissio, tuomio 6.9.2006, 63 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa), ja toisaalta, että viranomaisten pääomasijoituksia on arvioitava yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen

mukaan jättämällä kaikki yhteiskunnalliset sekä aluepoliittiset ja alakohtaiset näkökannat huomioon ottamatta (ks. asia T-20/03, Kahla/Thüringen Porzellan v. komissio, tuomio 24.9.2008, Kok., s. II-2305, 242 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Se, että komissio on myöntänyt eteläisen kiitoradan rakentamisen ja toiminnan olevan yleisen edun mukaista erityisesti alueellisen kehityksen kannalta, on sitä paitsi seikka, jonka komissio on ottanut huomioon arvioidessaan tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, kuten riidanalaisen päätöksen 258–263 perustelukappaleesta ilmenee.

103 On tosin huomautettava, että komissio on, kuten vuoden 1994 tiedonannon 12 kohdasta ilmenee, aikaisemmin katsonut infrastruktuurihankkeiden toteuttamisen olevan yleispoliittinen toimenpide, jonka valvomiseen sillä ei ole ollut toimivaltaa EY:n perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen nojalla.

104 On kuitenkin muistutettava yhtäältä, että kysymys siitä, onko tuki EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettua valtiontukea, on ratkaistava objektiivisin perustein, jotka arvioidaan ajankohtana, jolloin komissio tekee päätöksensä (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006, Kok., s. I-5479, 137 kohta ja edellä 90 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Chronopost v. UFEX ym., tuomion 95 kohta), ja toisaalta, että vaikka komission valtiontukien alalla antamat puitteet ja tiedonannot sitovat sitä, näin on vain siinä määrin kuin näillä toimilla ei poiketa EY:n perustamissopimuksen määräysten moitteettomasta soveltamisesta, eikä näitä puitteita ja tiedonantoja voida tulkita tavalla, jolla supistettaisiin EY 87 ja EY 88 artiklan ulottuvuutta tai joka olisi ristiriidassa niillä tavoiteltujen päämäärien kanssa (ks. yhdistetyt asiat C-75/05 P ja C-80/05 P, Saksa ym. v. Kronofrance, tuomio 11.9.2008, Kok., s. I-6619, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105 Lentoasema-alalla on kuitenkin tapahtunut riidanalaisen päätöksen 169–171 perustelukappaleessa mainittuja muutoksia, jotka koskevat erityisesti sen organisaatiota, taloudellista asemaa ja kilpailuasemaa. Lisäksi ADP-oikeuskäytännössä on vuodesta

2000 lähtien tunnustettu, että lentoasemien pitäjät harjoittavat lähtökohtaisesti EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, joka kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, kuten edellä 77 kohdassa mainitussa asiassa Ryanair vastaan komissio annetussa tuomiossa on vahvistettu (tuomion 88 kohta).

106 Sen vuoksi komission on riidanalaista päätöstä tehdessään ollut otettava edellä 104 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella huomioon tämä kehitys ja tulkinta sekä se, mitä vaikutuksia niillä on EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisessa lentoaseman toimintaan liittyvän infrastruktuurin rahoittamiseen, ja luovuttava vuoden 1994 tiedonannon 12 kohdan soveltamisesta. Edellä todetun perusteella komissio ei ole siten menetellyt virheellisesti katsoessaan riidanalaisen päätöksen 174 perustelukappaleessa, että vuodesta 2000 alkaen ei enää ole ollut syytä jättää lentoasemia jo lähtökohtaisesti valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

107 Tässä yhteydessä on syytä todeta lisäksi, että koska lentoaseman pitäjä ei ainoastaan toteuta erityisesti maankäyttö- tai liikennepolitiikkaan liittyviä tehtäviä vaan harjoittaa edellä todetuin tavoin myös taloudellista toimintaa, sen tulisi rahoittaa omilla varoillaan kustannukset rakennuksista, joihin sen taloudellinen toiminta perustuu. Sen vuoksi on torjuttava väite, jonka mukaan julkisesta infrastruktuurista johtuvien kustannusten olisi kuuluttava julkisyhteisön vastattaviksi. Sitä paitsi se seikka, että infrastruktuurin rahoittamiseen tarvitaan julkisia varoja, ei sinänsä vaikuta asiaan. Julkisen vallan toimenpide, jossa valtio suoraan tai välillisesti antaa yrityksen käyttöön pääomaa, voi nimittäin jäädä määrittelemättä valtiontueksi vain siinä tapauksessa, että toimenpide on toteutettu normaalien markkinaehtojen mukaisissa olosuhteissa.

108 Toiseksi on torjuttava myös kantajien perustelut, jotka koskevat lentoasemien infrastuktuurin rakentamisen ja sen toiminnan väitettyä eroteltavuutta.

109 Ensinnäkin kantajien vastauksessaan esittämästä väitteestä, jonka mukaan infrastruktuurin rakentamisen, toiminnan ja käyttämisen erotteleminen toisistaan olisi käytännössä noudatettu komission perusperiaate myös muilla aloilla kuin lentoasema-alalla ja että tämän erottelun soveltamisedellytykset täyttyisivät nyt käsiteltävässä tapauksessa, on todettava, että väite on torjuttava, koska tämän väitetyn perusperiaatteen toteuttamisen edellytys, sellaisena kuin kantajat ovat siihen viitanneet (ks. edellä 78 kohta), on nyt käsiteltävässä tapauksessa asiaan vaikuttamaton. Kuten komissio on nimittäin korostanut, se seikka, että kaikilla mahdollisilla käyttäjillä on yhdenvertainen ja syrjimätön mahdollisuus infrastruktuurin käyttämiseen, voi olla merkityksellinen seikka, jonka perusteella voidaan todeta, ettei kyseessä ole asianomaisen infrastruktuurin käyttäjille myönnetty tuki. Sitä vastoin tämän seikan perusteella ei voida määritellä, onko tämän infrastruktuurin julkinen rahoitus sen pitäjälle myönnettyä tukea, kuten tässä tapauksessa. Kaiken lisäksi ei ole edes tarpeen ottaa kantaa väitetyn käytännön olemassaoloon, koska joka tapauksessa on todettava, ettei käytäntö kuitenkaan voisi missään tapauksessa kyseenalaistaa edellä 100 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan FLH harjoittaa taloudellista toimintaa, josta kyseisen kiitoradan rakentamiseen liittyvää toimintaa ei voida erottaa. Kun nimittäin valtiontuen käsite on oikeudellinen ja sitä on arvioitava objektiivisten seikkojen perusteella (ks. vastaavasti edellä 90 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Chronopost v. UFEX ym., tuomion 141 kohta), käsite ei voi riippua komission subjektiivisesta arvioinnista ja se on määriteltävä riippumatta kyseisen toimielimen aikaisemmasta käytännöstä.

110 Toiseksi kantajien esittämät konkreettiset esimerkit, kuten kahvilatoiminnan harjoittaminen museossa tai ravintolan pitäminen moottoritien varrella, eivät oikeuta katsomaan, että yhtäältä toimintaa ja toisaalta rakentamista olisi tarkasteltava erikseen. Niissä ei nimittäin eroteta toisistaan pääasiallista toimintaa ja siitä riippuvia oheistoimintoja. Museon pääasiallisena toimintana ei siten ole kahvilan pitäminen eikä moottoritien ylläpitäjän pääasiallisena toimintana ravintolan pitäminen tien varrella. Laskeutumiskiitoradan rakentamisen tarkoitus sen sijaan liittyy lentoaseman ensisijaiseen taloudelliseen toimintaan eli lentoasemapalvelujen tarjoamiseen.

111 Kolmanneksi väite, joka koskee sitä, että rakentaminen ja toiminta koskisivat eri toimijoita ja eri toimialoja, ei vaikuta siihen, että taloudellisen toiminnan harjoittamisen valmistelutoiminnan luonnetta on niiden keskinäisen yhteyden vuoksi arvioitava yhdessä kyseisen taloudellisen toiminnan luonteen kanssa, sillä kiitoradan rakentaminen ja laajentaminen ovat välttämättömiä edellytyksiä sen toiminnalle. Pääomasijoitukseen liittyvässä erityisessä asiayhteydessä ne yksiköt, joita asia koskee, ovat joka tapauksessa samat, koska eteläisen kiitoradan rakentamiseksi tehdyn kyseisen pääomasijoituksen saajat ovat MF ja FLH (joista jälkimmäinen on ensimmäisen omistuksessa), jotka myös ryhtyvät harjoittamaan sen toimintaa.

112 Neljänneksi väitteestä, jonka mukaan komissio ei olisi esittänyt näyttöä lentoasemien infrastruktuurin rakentamisen ja sen toiminnan erottelemattomuudesta, on todettava, että silloin, kun yrityksen toiminnan haaroihin ei liity julkiselle vallalle ominaisia erioikeuksia, komission ei tarvitse osoittaa, että yrityksen toimintojen kaikki haarat olisivat taloudellista toimintaa, kun nämä ovat osallisina yrityksen yleisessä taloudellisessa toiminnassa ja niiden välillä on keskinäinen yhteys. Sellaisessa tapauksessa komissio nimittäin voi tyytyä esittämään perustelut, joilla se katsoo yrityksen harjoittavan taloudellista toimintaa, ja ilmoittamaan ne syyt, joiden vuoksi se katsoo toiminnan kyseisten haarojen olevan osallisina tässä taloudellisessa toiminnassa.

113 Joka tapauksessa on todettava, että kun otetaan huomioon riidanalaisen päätöksen 169–171 perustelukappaleessa mainittu kehitys, komissio ilmoittaa 172 perustelukappaleessa, että lentoasemien rakentamista ja niiden toiminnan harjoittamista ei voida enää pitää hallintoviranomaisen tehtävänä, joka periaatteessa on valtiontukien valvonnan ulkopuolella. Seuraavaksi on todettava riidanalaisen päätöksen 177 perustelukappaleesta ilmenevän, että komissio on katsonut FLH:n olevan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys sillä perusteella, että FLH harjoittaa kyseisen infrastruktuurin toimintaa kaupallisiin tarkoituksiin, minkä vuoksi kyseessä on kaupallisesti hyödynnettävä infrastruktuuri. Näin ollen on katsottava, että komissio on esittänyt riittävästi sellaisia seikkoja, joiden perusteella voidaan osoittaa eteläisen

kiitoradan rakentamisen ja sen toiminnan harjoittamisen välinen yhteys määritettäessä pääomasijoitus valtiontueksi.

114 Kolmanneksi väitteistä, jotka koskevat sitä, etteivät yksityiset toimijat huolehdi lentoasemien rakentamisesta ja ettei eteläisen kiitoradan rakentaminen voi olla taloudellista toimintaa, koska yksityinen sijoittaja ei harjoittaisi sitä sen kannattamattomuuden vuoksi, on muistutettava, että – kuten edellä todetusta ilmenee – eteläisen kiitoradan laajentaminen on toimintaa, joka on suoraan liitettävissä lentoaseman infrastruktuurin toiminnan harjoittamiseen, joka on taloudellista toimintaa.

115 Kaiken lisäksi se, etteivät yksityiset toimijat huolehdi jostakin toiminnasta tai ettei se ole kannattavaa, eivät ole perusteita, jotka vaikuttaisivat sen arvioimiseen, onko kyseinen toiminta taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännön mukaan (ks. edellä 89 kohta) toiminnan määrittäminen taloudelliseksi toiminnaksi ei nimittäin edellytä nimenomaisesti, että yksityiset toimijat harjoittaisivat kyseistä toimintaa, eikä sitä, että se olisi kannattavaa. Sama koskee sitä paitsi myös yritykseksi määrittämistä (ks. edellä 88 kohta).

116 Nämä väitteet on siten hylättävä tehottomina.

117 Neljänneksi väitteistä, joiden tarkoituksena on kyseenalaistaa ADP-oikeuskäytännön merkitys, on aluksi todettava, että yrityksen käsite ja taloudellisen toiminnan käsite ovat samat kaikilla kilpailuoikeuden osa-alueilla riippumatta siitä, kohdistuvatko asianomaiset säännökset yrityksiin vai jäsenvaltioihin, sillä kaikilla näillä säännöksillä pyritään samaan EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohdassa mainittuun tavoitteeseen eli järjestelmään, jolla taataan, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy. Edellä 88 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö koskee siten yrityksen käsitettä kilpailuoikeudessa erottelematta sitä, onko asiassa kyse yrityksiin vai jäsenvaltioihin kohdistuvista säännöksistä. Kuten sitä paitsi komissio on korostanut, unionin tuomioistuin on itse viitannut

valtiontukien yhteydessä yrityksen käsitteeseen sellaisena kuin sitä sovelletaan kartelleihin (ks. tästä edellä 88 kohdassa mainittu asia Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomion 107 kohta). Se, että ADP-oikeuskäytäntö koskee EY 82 artiklan eikä EY 87 artiklan soveltamista, ei näin ollen vaikuta asiaan. Samalla perusteella on hylättävä kantajien väitteet, joiden tarkoitus on kiistää edellä 88 kohdassa mainitussa asiassa FENIN vastaan komissio annetun tuomion merkitys.

118 Vaikka ADP-oikeuskäytännössä oli tosin kyse suuresta kansallisesta lentoasemasta, kyseinen oikeuskäytäntö on kuitenkin vahvistettu edellä 77 kohdassa mainitussa asiassa Ryanair vastaan komissio annetussa tuomiossa, joka koski alueellista lentoasemaa.

119 Vaikka onkin todettava, ettei kyseinen oikeuskäytäntö koske infrastruktuurin rakentamista, tämä seikka ei kuitenkaan voi kyseenalaistaa edellä esitettyjä johtopäätöksiä, jotka perustuvat siihen, että lentoaseman hallinnointiin ja toiminnan harjoittamiseen kohdistuva toiminta liittyy erottamattomasti saman lentoaseman infrastruktuurin rakentamis- tai laajentamistoimintaan.

120 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että komissio on menetellyt laillisesti katsoessaan pääomasijoituksen olleen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

121 Näin ollen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, ettei FLH voi olla valtiontukien saajana

Asianosaisten lausumat

122 Kantajat väittävät, ettei FLH voi olla valtiontukien saajana, koska se on perustettu julkisten investointien välineeksi (single purpose vehicle, jäljempänä SPV). Ne vetoavat nimittäin siihen, että vaikka FLH on sen omistavista julkisista viranomaisista erillinen yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, sen perustamisen ja olemassaolon ainoa tarkoitus on Leipzig/Hallen lentoaseman julkisen infrastruktuurin hallinnointi. FLH on näin ollen perustettu ainoastaan kyseisen lentoaseman pitämiseksi ja siinä tarvittavien toimintojen harjoittamiseksi. Sen on siksi katsottava olevan SPV. Kantajat kiistävät komission perustelun, jonka mukaan FLH hoitaisi useita eri tehtäviä, vetoamalla siihen, että komissio sivuuttaa sen seikan, että lentoaseman infrastruktuurin rakentamista on käsiteltävä eri asiana kuin sen toiminnan harjoittamista.

123 Kantajat huomauttavat, että komissio on valtiontukien alalla tunnustanut SPV:n perustamista koskevan periaatteen silloin, kun esimerkiksi omaisuudenhoitoyhtiössä on osakkaina vain julkisyhteisöjä. Kantajien mukaan julkiset viranomaiset perustavat tällaisia SPV:itä yhteen ainoaan tarkoitukseen, ja niille myönnetään riittävästi pääomaa niiden hallinnoimiseksi yleisen edun mukaisesti. Ne toimivat siten itsenäisesti suhteissaan kolmansiin osapuoliin mutta eivät suhteissaan niitä rahoittaviin julkisiin viranomaisiin. Tästä seuraa, että vaikka niiden käytettäväksi asetetaan julkista pääomaa, jota niiden on hoidettava, komissio ei määritä näitä yhtiöitä valtiontukien saajiksi. Kantajien mukaan FLH on samankaltaisessa asemassa kuin kyseiset yhtiöt, koska sen on annettava lentoaseman infrastruktuuri mahdollisten käyttäjien saataville

avoimella ja syrjimättömällä tavalla. FLH ei toimi yrittäjänä kyseisen infrastruktuurin osalta, koska infrastruktuuria ei ole annettu sen vapaasti käytettäväksi vaan sen toiminnan harjoittamiseksi osakkaiden puolesta ja siten, että niiden ohjeita noudatetaan.

124 Näin ollen kantajat katsovat, että koska Saksin osavaltio yhtiökumppaneineen on päättänyt antaa FLH:n tehtäväksi eteläisen kiitoradan laajentamisen, niiden on täytynyt antaa sille tähän tarvittavat taloudelliset voimavarat. Osakkaana myös valtio on ollut siihen velvollinen Saksan oikeuden mukaan. Rahoitus, jonka valtio on antanut SPV:n omistajana ja joka on käytetty infrastruktuurin muutostöihin, ei ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tämä arviointi on yhdenmukainen ADP-oikeuskäytännön kanssa, joka ei koske infrastruktuurin toimittamista lentoasemayhtiöille vaan lentoasemayhtiöiden toimintaa suhteessa kolmansiin osapuoliin. Joka tapauksessa on niin, että vaikka lentoasemaa pidettäisiin markkinaehtoisena toimijana suhteessa kolmansiin osapuoliin, tämä ei merkitse sitä, että infrastruktuurista huolehtivan yhtiön olisi katsottava olevan yritys myös suhteissaan omistajiinsa, jotka tässä tapauksessa ovat julkisia viranomaisia.

125 Kantajat väittävät lisäksi, että määräysvaltaa FLH:ssa koskevat tarkastelut osoittavat komission lähestymistavan virheellisyyden. FLH on nimittäin täydellisesti julkisten viranomaisten määräysvallassa. Jos viranomaiset itse olisivat sen sijaan rakentaneet lentoaseman ja hallinnoineet sitä, infrastruktuurin rahoitusta ei olisi pidetty valtiontukena vaan pelkästään hallinnon sisäisenä toimena, jolla julkisen palvelun tehtävä rahoitetaan. Kantajien mukaan näin on myös silloin, kun julkiset viranomaiset antavat tämän tehtävän itsenäiselle oikeushenkilölle, joka on perustettu ainoastaan tätä tarkoitusta varten, kuten tässä tapauksessa FLH. Tässä kantajat nojautuvat valtiontuesta NN 86/2001 (Irlanti – Aer Rianta) 5.10.2001 tehtyyn komission päätökseen K(2001) 2967.

126 Lopuksi kantajat toteavat, että komissio ylittää sille annetun toimivallan katsoessaan olevansa toimivaltainen valvomaan julkisten viranomaisten päättämiä toimenpiteitä. Kun nimittäin toimivaltaa ei ole annettu unionille, hallinnon järjestäminen kuuluu

EY 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan myös siltä osin, kuin siinä on kyse unionin oikeuden soveltamisesta. Jäsenvaltiot saavat näin ollen vapaasti päättää, kuuluuko niiden infrastruktuurin hallinnointi suoraan julkiselle viranomaiselle vai tarkoitusta varten perustetulle yritykselle. Kantajat katsovatkin, että jos tällaista yritystä pidettäisiin valtiontukien saajana, jäsenvaltioilta vietäisiin mahdollisuus perustaa yhtiöitä toiminnan harjoittamista varten. Näin ollen se vaikuttaisi jäsenvaltioiden hallintorakenteisiin, mikä ei kuulu komissiolle annettuun toimivaltaan.

127 Komissio kiistää kantajien väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

128 On jälleen huomautettava, että kilpailuoikeudelliseen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta (ks. edellä 88 kohdassa mainittu asia Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomion 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että EY 87 artikla koskee kaikkia yksityisiä tai julkisia yrityksiä ja niiden kaikkea tuotannollista toimintaa, jollei EY 86 artiklan 2 kohdasta ja vain siitä muuta johdu (asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok., s. I-877, 11 kohta).

129 On vielä todettava, että se seikka, onko taloudellista toimintaa harjoittavalle elimelle annettu kansallisen oikeuden mukaan valtiosta erillinen oikeushenkilöllisyys, ei muuta sitä tosiseikkaa, että valtion ja kyseisen elimen välillä on olemassa taloudellisia suhteita (ks. vastaavasti asia 118/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, Kok., s. 2599,

10 ja 13 kohta), eikä näin ollen myöskään sitä, että kyseinen elin voi olla EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen saaja.

130 Näin ollen ei voida hyväksyä sitä, että valtiontukia koskevat oikeussäännöt voitaisiin kiertää pelkästään luomalla sellaisia riippumattomia toimielimiä, joiden tehtävänä on tukien jakaminen (asia C-482/99, Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002, Kok., s. I-4397, 23 kohta), eikä myöskään sitä, että SPV:n perustaminen sellaisenaan voisi vapauttaa sen valtiontukisääntöjen soveltamisesta. On nimittäin tutkittava, harjoittaako kyseinen yksikkö taloudellista toimintaa, voidaanko se siten määrittää yritykseksi ja onko sille siirretty valtion varoja (ks. vastaavasti em. asia Ranska v. komissio, tuomion 24 kohta).

131 Tämän tulkinnan vahvistavat myös arvioinnit, jotka komissio on tehnyt sijoitusvälineiden ja sijoitusrahastojen alalla ja joihin kantajat itse lisäksi viittaavat. Kuten valtiontuesta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi annetuista suuntaviivoista (EUVL 2006, C 194, s. 2) nimittäin ilmenee, komission mielestä ei ole estettä sille, että sijoitusvälineen tai sijoitusrahaston katsotaan olevan valtiontukea saava yritys. Komissio päinvastoin katsoo kyseisten suuntaviivojen 3.2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, että on määritettävä, voiko tilanne olla tällainen. Komissio ilmoittaa kyseisen kohdan viidennessä alakohdassa katsovansa yleensä, että sijoitusrahasto tai sijoitusväline ei ole varsinainen tuensaaja, vaan se toimii välittäjänä, joka siirtää tuen sijoittajille ja/tai yrityksille, joihin sijoitetaan. Kuten suuntaviivojen 3.2 kohdan viidennestä alakohdasta ilmenee, komission mukaan tämä ei kuitenkaan ole mahdotonta erityisesti tietyissä tilanteissa, joihin liittyy toimenpiteitä, joista seuraa välitöntä hyötyä useita eri sijoittajia käsittäville sijoitusvälineille tai -rahastoille, jotka ovat luonteeltaan verrattavissa itsenäiseen yritykseen.

132 Kuten ensimmäisen kanneperusteen tarkastelussa on käynyt ilmi, nyt käsiteltävässä tapauksessa FLH harjoittaa taloudellista toimintaa, ja sitä on sen vuoksi pidettävä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä, joka toimii lentoasemamarkkinoilla. Lisäksi on kiistatonta, että se on saanut julkista rahoitusta pääomasijoituksina, joita julkisoikeudelliset elimet ovat myöntäneet suoraan FLH:lle. Tällaisessa tilanteessa ei ole tarpeen ottaa kantaa siihen, onko FLH mahdollisesti SPV; sen sijaan kun otetaan huomioon edellä 130 kohdassa tarkoitettu periaate, on torjuttava väitteet, joiden mukaan FLH:ta ei voitaisi pitää pääomasijoituksen saajana, koska se on SPV. Tämä koskee myös väitteitä siitä, ettei rahoitusta olisi pidetty valtiontukena, jos Saksan viranomaiset olisivat itse rakentaneet lentoaseman ja hallinnoineet sitä.

133 Päätös K(2001) 2967, johon kantajat viittaavat (ks. edellä 125 kohta), ei puolestaan anna tukea niiden väitteille. Kyseinen päätös nimittäin koski muun muassa lentoaseman omistuksen siirtymistä valtion siirtäessä sen erilliselle toiminnanharjoittajalle, mikä ei kyseisessä tapauksessa ollut valtiontukea, koska komissio oli katsonut, ettei EY 87 artiklassa estetä jäsenvaltioita käyttämästä valtion varoja yrityksen perustamiseen ja omistamiseen. Kyseisen päätöksen perusteella ei sen sijaan voida katsoa, että valtion varojen siirtäminen yritykselle, jonka julkiset viranomaiset ovat perustaneet lentoaseman hallinnointia varten, voitaisiin pelkästään tällä perusteella jättää määrittelemättä valtiontueksi.

134 Edellä todetusta seuraa, että kantajien väite siitä, ettei FLH voisi olla valtiontuen saaja, on virheellinen. Väitettä, jonka mukaan komissio olisi ylittänyt sille annetun toimivallan katsoessaan olevansa toimivaltainen valvomaan julkisten viranomaisten toimenpiteitä, tarkastellaan puolestaan seitsemännen kanneperusteen ensimmäisen osan yhteydessä (ks. jäljempänä 203–206 kohta), joten tässä viitataan siihen.

135 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä äsken mainituin varauksin.

Kolmas kanneperuste, joka koskee sitä, ettei FLH voi olla samanaikaisesti valtiontukien antaja ja niiden saaja

Asianosaisten lausumat

136 Kantajien mukaan riidanalainen päätös on ristiriitainen, koska FLH katsotaan samanaikaisesti tuen saajaksi ja sen antajaksi. Komissio on nimittäin todennut yhtäältä, että FLH on saanut pääomasijoituksia, ja toisaalta, että se on puitesopimuksen yhteydessä ollut DHL:n saamien tukien antaja. Nämä kaksi asemaa eivät kuitenkaan ole mahdollisia samanaikaisesti. Pääomariskejä koskeva komission ratkaisukäytäntö nimittäin osoittaa, että ne sulkevat pois toisensa, koska tuen antaja voi vain myöntää tai välittää tuen toiselle yritykselle.

137 Kantajat huomauttavat, että jos komission väite, jonka mukaan yksityinen sijoittaja ei olisi myöntänyt DHL:lle rajoittamatonta takausta, pitää paikkansa, se osoittaa, ettei FLH ole toiminut markkinoilla toimivan yrittäjän tavoin. Näin ollen FLH saattaisi mahdollisesti myöntää tukea, mutta se ei voi samanaikaisesti olla tuen saaja. Myös väite, jonka mukaan FLH on myöntänyt tukea, osoittaa, ettei se ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys. Yritys nimittäin ei myönnä tukia, koska ne ovat luonnostaan vastikkeettomia avustuksia eikä mikään yritys anna suoritettaan vastikkeettomasti.

138 Komission väitteestä, jonka mukaan se on tutkinut kyseessä olevat erilliset toimenpiteet erikseen, kantajat huomauttavat, että se, ettei komissio ole todellisuudessa tehnyt vaadittuja erotteluja, johtuu siitä, että komissio on virheellisesti katsonut lentoaseman toiminnan harjoittamisen taloudellisesta luonteesta seuraavan, että toiminta

infrastruktuurien rakentamiseksi olisi taloudellista toimintaa. Liittäessään nämä toiminnat toisiinsa komissio asettaa FLH:n sellaiseen asemaan, jossa se on samanaikaisesti tuen antaja ja saaja, vaikka tällainen kaksoisrooli on loogisesti mahdoton.

139 Komissio kiistää kantajien väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

140 Aluksi on muistutettava, että FLH on ollut pääomasijoituksen saaja ja että pääomasijoitus katsotaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, kuten riidanalaisen päätöksen 165–224 perustelukappaleesta ilmenee.

141 Seuraavaksi on todettava, että riidanalaisen päätöksen 225–252 perustelukappaleen mukaan DHL on saanut rajoittamattomia takauksia, jotka oli myönnetty puitesopimuksen 8 ja 9 jakson mukaisesti, ja takausilmoituksen, jotka ovat Saksin osavaltion, MF:n ja FLH:n myöntämiä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tukia. Erityisesti on todettava, että puitesopimuksen osapuolina ovat olleet yhtäältä FLH ja MF ja toisaalta DHL.

142 Näin ollen on todettava komission katsoneen, että FLH on ollut valtiontuen, tässä tapauksessa pääomasijoituksen, saaja ja samalla yksi niistä yksiköistä, jotka ovat myöntäneet muita valtiontukia eli puitesopimuksesta johtuvat takaukset ja takausilmoituksen.

143 Koska kyseiset valtiontuet ovat kuitenkin erilliset ja riidanalaisessa päätöksessä niitä on myös käsitelty erikseen, ei voida katsoa, että määrittelyt tuen saajaksi ja antajaksi olisivat tässä tapauksessa kantajien väittämällä tavalla yhteensopimattomat. Kuten nimittäin edellä 128 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, julkinen yritys voi olla valtiontuen saaja, jos se toimii markkinoilla. Mikään ei kuitenkaan estä sitä, että kyseinen yritys voi erillisen toimenpiteen yhteydessä myös myöntää tukea. Valtiontuen voi siten myöntää suoraan valtio mutta myös sellaiset julkiset tai yksityiset elimet, jotka valtio perustaa tai nimeää tuen hallinnoimiseksi (ks. edellä 130 kohdassa mainittu asia Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Valtio voi nimittäin käyttämällä määräysvaltaansa julkisten yritysten suhteen ohjata niiden varojen käyttöä rahoittaakseen tarvittaessa muille yrityksille myönnettäviä erityisiä etuja (ks. vastaavasti edellä 130 kohdassa mainittu asia Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002, 38 kohta). Kantajat väittävät siten perusteettomasti, etteivät EY 87 artiklassa tarkoitetut yritykset voisi myöntää tukia ja että FLH olisi joko samaistettava valtioon tai katsottava yritykseksi.

144 Lisäksi on syytä todeta, että riskipääomia koskevan komission ratkaisukäytännön perusteella ei – toisin kuin kantajat ovat väittäneet – voida osoittaa, että tuen saajan ja antajan asemat olisivat keskenään yhteensopimattomat. Mikään seikka kyseisessä ratkaisukäytännössä ei nimittäin oikeuta katsomaan, että komissio olisi sulkenut ehdottomasti pois sen, että valtiontukena pidettävän toimenpiteen edunsaaja voi samanaikaisesti olla antajana toisessa toimenpiteessä, joka myös on valtiontukea. Kantajien mainitsemista päätöksistä sekä myös valtiontuesta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi annetuista suuntaviivoista ilmenee nimittäin lähinnä se, että komissio tutkii tapauskohtaisesti kunkin suunnitellun toimenpiteen ominaispiirteiden perusteella, voiko kyseessä olla valtiontuki sijoittajien, sijoitusrahaston ja niiden yritysten osalta, joihin sijoitus tehdään. Sitä paitsi komissio on valtiontuesta N 732/2006 (Alankomaat – Riskipääomajärjestely ”BioGeneration Venture Fund”) 29.5.2007 tekemässään päätöksessä K(2007) 2329 katsonut, ettei

tuen olemassaoloa voitu sulkea pois rahaston ja niiden yritysten osalta, joihin sijoitus tehtiin.

145 Kun edellä todetun lisäksi otetaan huomioon se, että nyt kyseessä olevat tukitoimet ovat toisistaan erillisiä, ei ole katsottava olevan minkäänlaista estettä sille, että FLH voi yhtäältä julkisena elimenä olla DHL:n puitesopimuksen kautta saaman tuen antaja ja toisaalta lentoasemamarkkinoilla toimivana yrityksenä olla valtiontuen, tässä tapauksessa pääomasijoituksen, saaja. Ensimmäisen ja toisen kanneperusteen tarkastelu osoittaakin, että komissio on menetellyt oikein katsoessaan yhtäältä, että FLH harjoittaa taloudellista toimintaa ja on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys, ja toisaalta, että se on pääomasijoituksena annetun valtiontuen saaja. Mikään seikka ei myöskään oikeuta kyseenalaistamaan sitä, että FLH:n on katsottava puitesopimuksen allekirjoittajana olevan siihen liittyvän tuen antaja, eikä myöskään riidanalaisen päätöksen 227 perustelukappaleeseen sisältyvää komission arviointia, jonka mukaan puitesopimus ja takaussitoumus on rahoitettu julkisin varoin ja päätökset kyseisten julkisten varojen myöntämisestä ovat julkisten viranomaisten tekemiä. Tässä tapauksessa kantajat eivät edes kiistä sitä.

146 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös ei ole ristiriitainen siksi, että siinä pidetään FLH:ta samanaikaisesti tuen saajana ja antajana, toisin kuin kantajat väittävät. Sen vuoksi on myös torjuttava väite, jonka mukaan komission arviointi siitä, ettei yksityinen sijoittaja olisi myöntänyt DHL:lle takausta, merkitsisi myös sitä, ettei FLH ole markkinoilla toimiva yritys eikä se siten voi olla tuensaaja.

147 Edellä esitetyn perusteella kolmas kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee taannehtivuuskiellon, oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuuden periaatteiden loukkaamista

Asianosaisten lausumat

148 Kantajat väittävät, että vuoden 2005 suuntaviivojen soveltaminen nyt käsiteltävässä tapauksessa loukkaa taannehtivuuskiellon, oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuuden periaatteita.

149 Kantajat toteavat ensinnäkin taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaamisesta aluksi, että komissio on vastoin väitteitään soveltanut vuoden 2005 suuntaviivoja nyt käsiteltävässä tapauksessa. Tämä käy ilmi riidanalaisen päätöksen perustelujen 30 kohdasta ja siitä, että päätös on monin tavoin ristiriitainen viittauksissa vuoden 2005 suuntaviivoihin (päätöksen 30, 174, 176 ja 195 perustelukappale).

150 Kantajat vetoavat seuraavaksi siihen, ettei vuoden 2005 suuntaviivoja olisi saanut soveltaa, koska pääomasijoituksen myöntämiseen kohdistuvan arvioinnin kannalta ratkaiseva päivä on ollut ennen suuntaviivojen voimaantuloa. Suuntaviivojen mukaan niitä nimittäin sovelletaan niiden 9.12.2005 toteutuneen julkaisemisen jälkeen myönnettyihin tukiin, joten niissä suljetaan nimenomaisesti pois mahdollisuus taannehtivaan soveltamiseen. Nyt käsiteltävässä tapauksessa MF:n osakkaat päättivät MF:n hallituksen 4.11.2004 tekemän päätöksen jälkeen pääomasijoituksen asettamisesta FLH:n käytettäväksi. Pääomasijoitus on siten myönnetty FLH:lle ennen vuoden 2005 suuntaviivojen voimaantuloa eli ajankohtana, jolloin ainoastaan vuoden 1994 tiedonanto oli voimassa. Tästä seuraa, että komissio on loukannut taannehtivuuskiellon periaatetta katsoessaan pääomasijoituksen kuuluneen vuoden 2005 suuntaviivojen soveltamisalaan.

151 Kantajat katsovat lisäksi, ettei uutta säännöstöä, jota koskeva ehdotus on ollut jäsenvaltion tiedossa, voida soveltaa taannehtivasti. Näin ollen varsinkaan vuoden 2005 suuntaviivoilla, joissa vasta yli vuoden kuluttua pääomasijoituksen myöntämisestä muutetaan perusteita, joilla arvioidaan, onko pääomasijoitus valtiontukea, ja joita koskeva ehdotus on saatettu jäsenvaltioiden tietoon vasta useita kuukausia kyseisen pääomasijoituksen jälkeen, ei voi olla taannehtivaa vaikutusta.

152 Kantajat vetoavat toiseksi luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamisen osalta siihen, ettei eteläistä kiitoratata koskevaa päätöstä tehtäessä 4.11.2004 voitu ennakoida, että komissio muuttaisi käytäntöään alueellisten lentoasemien infrastruktuurin rahoittamisen arvioimisessa valtiontukia koskevien säännösten kannalta. Mahdollisuus, että kyseinen rahoitus saattaisi olla valtiontukea, tuli ilmi vasta vuonna 2005 eli pääomasijoituksen myöntämisen jälkeen. Vuoden 2005 suuntaviivojen vahvistamiseen asti asiassa ei nimittäin ollut olemassa komission vakiintunutta käytäntöä, ja oikeudellinen epävarmuus oli suuri. Vaikka oletettaisiin, että käytäntöä olisi ollut olemassa, Saksan viranomaisilla ja kantajilla ei olisi silti ollut mahdollisuutta tutustua siihen, koska kyseiset päätökset oli yhtäältä julkaistu ainoastaan komission verkkosivuilla mutta ei Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja toisaalta niitä ei ollut julkaistu saksaksi, joten ne eivät olleet kantajien ymmärrettävissä. Tämän vuoksi kantajat katsovat, ettei EY 87 artiklan 1 kohdan tulkitsemisessa tapahtunut muutos ollut ennakoitavissa.

153 Kantajat huomauttavat lisäksi, ettei tällaista kehitystä voitu päätellä komission ratkaisukäytännöstä, oikeuskäytännöstä tai vuoden 2001 tutkimuksesta. Tässä yhteydessä ne korostavat erityisesti sitä, että jos ADP-oikeuskäytännöllä oli tarkoitus laajentaa valtiontukisääntöjen soveltamisala koskemaan kaikkia lentoasema-alalla tehtäviä toimenpiteitä, komission olisi jo noihin aikoihin pitänyt kumota vuoden 1994 tiedonanto tai muuttaa sitä oikeusvarmuuden takaamiseksi. Niin ei kuitenkaan tapahtunut, joten oikeuskäytäntöä ei ennen riidanalaista päätöstä voitu tulkita siten, että alueellisten infrastruktuurien rakentaminen kuuluisi tukia koskevien säännösten soveltamisalaan, vaan siten, että vuoden 1994 tiedonantoon sisältyneitä periaatteita sovellettiin edelleen. Kun tarkastellaan komission vetoamista siihen, että Saksan viranomaiset

ovat ennen vuoden 2005 suuntaviivojen vahvistamista tehneet ilmoituksia alueellisten lentoasemien rakentamista tai kehittämistä koskevista toimenpiteistä (valtiontuki N 644i/2002), kantajat huomauttavat, että oikeusvarmuuden vuoksi jäsenvaltiot tekevät toimenpiteistä ilmoituksia säännöllisesti silloinkin, kun ne katsovat, ettei kyseessä ole valtiontuki. Kyseisestä ilmoituksesta ei siten voida päätellä, että Saksan viranomaiset olisivat ottaneet ennen eteläisen kiitoradan rahoittamiseen sitoutumista lähtökohdakseen, että kyseessä saattaisi olla valtiontuki.

154 Kantajat huomauttavat lopuksi, että koska vuoden 2005 suuntaviivoissa on yksityiskohtaiset määräykset niiden ajallisesta soveltamisesta, komissio on soveltaessaan niitä niiden voimaantulopäivää edeltäneeseen päivään menetellyt vastoin omia arviointiperusteitaan, joita se oli sitoutunut noudattamaan ja joiden noudattamiseen talouden toimijoiden ja jäsenvaltioiden oli voitava luottaa. Tästä kantajat täsmentävät vastauksessaan, että komissio on menetellyt vuoden 1994 tiedonannon ja siten hallinnon itserajoitusperiaatteen vastaisesti asettaessaan pääomasijoituksen valtiontukia koskevien säännösten alaiseksi, vaikkei se saanut soveltaa vuoden 2005 suuntaviivoja. Komissio on nimittäin sidottu itse vahvistamiinsa suuntaviivoihin, kunhan ne eivät ole primaarioikeuden vastaisia. Pääomasijoitusta koskeneen päätöksen tekemispäivänä vuoden 1994 tiedonanto ei kuitenkaan ollut primaarioikeuden vastainen, koska oikeuskäytännössä ei edellytetty valtiontukisääntöjen soveltamista lentoasemien infrastruktuuria koskeviin toimenpiteisiin, minkä komissio on kantajien mukaan vahvistanut.

155 Kolmanneksi kantajat vetoavat yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisen osalta siihen, että useat Euroopan lentoasemat ovat saaneet julkisia tukia niiden rakentamista ja infrastruktuurin muutostöitä varten. Komission politiikan muuttaminen siten, että

valtiontukisääntöjä sovelletaan alueellisiin lentoasemiin, ei saa koskea yksinomaan FLH:ta, kun otetaan huomioon yhdenvertaisuusperiaate.

156 Komissio kiistää kantajien väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

157 Taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaamista koskevasta väitteestä on ensinnäkin todettava, että mikään seikka riidanalaisessa päätöksessä ei osoita, että komissio olisi soveltanut vuoden 2005 suuntaviivojen säännöksiä pääomatuen määrittämisessä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi.

158 Ensinnäkin komissio on nimittäin todennut riidanalaisen päätöksen 173 perustelukappaleessa yrityksen ja taloudellisen toiminnan kriteerien osalta, että ADP-oikeuskäytännöstä ilmenee, että lentoaseman toiminnan harjoittaminen on lähtökohtaisesti EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, joka kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan. Kuten riidanalaisen päätöksen 174 perustelukappaleessa mainitaan, komissio katsoi alan viimeaikaisen kehityssuuntauksen vuoksi, että vuodesta 2000 eli edellä 84 kohdassa mainitussa asiassa Aéroports de Paris vastaan komissio annetun tuomion antamisvuodesta lähtien ei enää ole ollut mahdollista jättää lentoasemia suoralta kädeltä valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Riidanalaisen päätöksen 176 perustelukappaleessa komissio päätyi näin ollen katsomaan, että kyseisestä tuomiosta lähtien valtiontukisääntöjä oli sovellettava asianomaiseen toimialaan, ja korosti, ettei tämä merkinnyt vuoden 2005 suuntaviivojen taannehtivaa soveltamista, koska kyse oli pelkästään siitä, että unionin tuomioistuin oli selventänyt valtiontuen käsitettä.

159 Tämä lähestymistapa on hyväksyttävä, koska unionin tuomioistuimen unionin oikeuden säännölle antamalla tulkinnalla ainoastaan valaistaan tietyn säännön merkitystä ja ulottuvuutta ja täsmennetään, miten se olisi täytynyt ymmärtää ja miten sitä olisi pitänyt soveltaa sen voimaantulosta lähtien (ks. asia T-289/03, BUPA ym. v. komissio, tuomio 12.2.2008, Kok., s. II-81, 159 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

160 Tästä seuraa, että komissio on taloudellisen toiminnan kriteerin arvioinnissa voinut laillisesti toimeenpanna ADP-oikeuskäytännöstä ilmeneviä periaatteita soveltamalla niitä nyt käsiteltävän asian tosiseikastoon erityisesti siltä osin kuin se liittyy lentoasemien infrastruktuurin rahoittamiseen, mikä ei ole vuoden 2005 suuntaviivojen taannehtivaa soveltamista.

161 Kaiken lisäksi missään riidanalaisen päätöksen perustelukappaleista, jotka liittyvät yrityksen ja taloudellisen toiminnan kriteereihin, ei nimenomaisesti mainita, että komissio olisi soveltanut vuoden 2005 suuntaviivoja taannehtivasti, vaan 176 perustelukappaleessa jopa todetaan nimenomaisesti sen vastakohta. Tästä on todettava, että riidanalaisen päätöksen 30 perustelukappaleeseen sisältyvä viittaus vuoden 2005 suuntaviivoihin koskee pääomasijoituksen yhteismarkkinoille soveltuvuuden arviointia alustavassa tutkinnassa eikä sen määrittämistä valtiontueksi. Vastaavasti riidanalaisen päätöksen 174 perustelukappaleeseen sisältyvä toteamus, jonka mukaan komissio on vuoden 2005 suuntaviivoissaan lentoasema-alan viimeaikaisen kehityssuuntauksen vuoksi ulottanut ADP-oikeuskäytännössä noudatetun lähestymistavan koskemaan kaikenlaisia lentoasemia, ei oikeuta katsomaan, että komissio olisi soveltanut kyseisiä suuntaviivoja nyt käsiteltävässä tapauksessa, koska kyseisellä maininnalla on itse asiassa tarkoitus osoittaa, että suuntaviivoissa kodifioidaan kyseisen oikeuskäytännön jälkeinen oikeustila selventämällä sen tiettyjä vaikutuksia erityisesti alueellisten lentoasemien kannalta.

162 Taloudellisen edun kriteeristä on sitten todettava, ettei riidanalaisessa päätöksessä mainita, että asiassa olisi sovellettu vuoden 2005 suuntaviivoja. Päätöksen 195 perustelukappaleessa päinvastoin ilmoitetaan, ettei yksityinen sijoittaja -arviointiperusteen

soveltaminen johdu vuoden 2005 suuntaviivoista vaan oikeuskäytännön ja komission ratkaisukäytännön kehityksestä, eivätkä kantajat sitä paitsi ole kiistäneet tätä riidanalaisen päätöksen näkökohtaa.

163 Kriteereistä, jotka koskevat toimenpiteen johtumista valtiosta, tuen erityisyyttä, kilpailun vääristymistä ja vaikutusta kauppaan, on lopuksi todettava, ettei riidanalaiseen päätökseen sisälly mitään, mikä osoittaisi komission soveltaneen vuoden 2005 suuntaviivoihin sisältyviin kyseisiin kriteereihin liittyviä seikkoja, eivätkä kantajat sitä paitsi ole väittäneetkään niin.

164 Edellä todetusta seuraa, että komissio ei ole soveltanut vuoden 2005 suuntaviivoja pääomasijoituksen määrittämisessä EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi. Lisäksi on syytä todeta, että koska kantajat eivät ole kiistäneet riidanalaista päätöstä siltä osin kuin se koskee pääomasijoituksen yhteismarkkinoille soveltuvuuden arviointia, nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä ei ole tutkittava sitä, onko komissio kyseisessä arvioinnissa soveltanut vuoden 2005 suuntaviivoja taannehtivasti.

165 Kaiken edellä todetun perusteella väite vuoden 2005 suuntaviivojen taannehtivasta soveltamisesta eteläisen kiitoradan rakentamiseen ja rahoitukseen on hylättävä.

166 Toiseksi on riittävää todeta luottamuksensuojan periaatteen ja oikeusvarmuuden loukkaamista koskevista väitteistä, että koska komissio ei ole soveltanut vuoden 2005 suuntaviivoja pääomasijoituksen määrittämisessä valtiontueksi, kyseiset väitteet on torjuttava. Väitteet nimittäin perustuvat siihen virheelliseen lähtökohtaan, että suuntaviivoja olisi sovellettu taannehtivasti.

167 Nämä väitteet eivät missään tapauksessa vaikuta perustelluilta. ADP-oikeuskäytäntö, josta ilmenee lentoaseman toiminnan harjoittamisen olevan taloudellista toimintaa, on nimittäin vuodelta 2000. ADP-oikeuskäytäntö on lisäksi vahvistettu edellä 77 kohdassa mainitussa asiassa Ryanair vastaan komissio annetulla tuomiolla, joka koski vuoden 2005 suuntaviivojen vahvistamista edeltänyttä tilannetta alueellisen lentoaseman toiminnan yhteydessä. Valtiontuesta N 58/2000 (Italia – Piemonten lentoasemajärjestelmän tukeminen) 13.3.2001 tehdystä komission päätöksestä SG(2001) D/286839 sitä paitsi ilmenee, ettei komissio tuohon aikaan pitänyt pois suljettuna, että toimenpide alueellisten lentoasemien infrastruktuurin kehittämiseksi saattaisi mahdollisesti olla valtiontukea. Kyseisessä päätöksessä, joka vastoin kantajien väitteitä koski myös lentoasemien infrastruktuurin rahoittamista, komissio nimittäin lähinnä katsoi erityisesti 17 perustelukappaleesta ilmenevin tavoin, että jos asianomainen toimenpide olisi katsottava valtiontueksi, se soveltuisi yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Lopuksi on todettava, että se, että Saksan viranomaiset ovat vuonna 2002 ilmoittaneet valtiontuesta N 644i/2002 kantajien kertoman mukaan oikeusvarmuuden vuoksi (ks. edellä 153 kohta), on johtunut siitä, että ne ottivat huomioon sen mahdollisuuden, että kyseiset toimenpiteet alueellisen lentoaseman infrastruktuurin parantamiseksi saattaisivat olla valtiontukia. Kyseistä tukea koskevassa menettelyssä komissio on sitä paitsi lähinnä ilmoittanut 30.6.2003 Saksan viranomaisille ADP-oikeuskäytäntöön viitaten, ettei ollut varmuutta siitä, että ”tuki alueellisten lentoasemien rakentamiseen ja kehittämiseen voitaisiin – – katsoa infrastruktuuria koskevaksi yleiseksi toimenpiteeksi, jolla ei olisi merkitystä valtiontukisääntöjen kannalta”.

168 Tämän vuoksi kantajat ovat väärässä vedotessaan siihen, että päätettäessä joulukuussa 2004 eteläisen kiitoradan rakentamisesta ei voitu ennakoida, että alueellisten lentoasemien infrastruktuurin rahoittamisen arviointi valtiontukisääntöjen kannalta muuttuisi. Sama koskee väitettä siitä, että se mahdollisuus, että alueellisten lentoasemien rakentamisen rahoittaminen saattaisi olla valtiontukea, olisi tullut ilmi vasta vuonna 2005 eli pääomasijoituksen myöntämisen jälkeen.

169 Edellä todetusta seuraa, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamista koskevat väitteet on hylättävä.

170 Yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista koskevasta väitteestä on kolmanneksi ja viimeiseksi todettava, että se seikka, että alueellisten lentoasemien infrastruktuurin rahoittaminen voi mahdollisesti olla valtiontukea, koskee vuodesta 2000 lähtien kaikkia lentoasemia, joten FLH:ta ei voida pitää ainoana lentoaseman pitäjänä, jota tämä muutos koskee, kuten kantajat väittävät. Se, että joidenkin lentoasemien hyväksi oli aikaisemmin toteutettu rahoitustoimia, ei kyseenalaista sitä, että kaikki lentoasemat ovat siitä lähtien olleet siinä tilanteessa, että niiden infrastruktuurin rahoittamista saatetaan arvioida valtiontukisääntöjen kannalta.

171 Yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista koskeva väite on sen vuoksi hylättävä.

172 Kaiken edellä todetun perusteella neljäs kanneperuste on hylättävä.

Viides kanneperuste, joka koskee sitä, että vuoden 2005 suuntaviivat ovat primaarioikeuden vastaisia

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

173 Kantajat katsovat, että vuoden 2005 suuntaviivat ovat primaarioikeuden vastaisia kahdesta syystä.

174 Ensinnäkin vuoden 2005 suuntaviivat ovat virheellisiä, koska lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen ja muutostyöt eivät ole taloudellista toimintaa. Suuntaviivat ovat siten primaarioikeuden vastaisia, eivätkä ne voi olla riidanalaisen päätöksen asianmukainen oikeudellinen perusta.

175 Toiseksi vuoden 2005 suuntaviivat ovat ristiriitaisia ja loukkaavat sen vuoksi selkeyden ja oikeusvarmuuden periaatteita. Vuoden 1994 tiedonannon 12 kohtaa, jossa sanotaan, että infrastruktuurihankkeiden toteuttaminen on yleiseen talouspolitiikkaan kuuluva toimenpide, jota komissio ei voi valvoa valtiontukia koskevien perustamissopimuksen määräysten nojalla, ei nimittäin ole kumottu. Näin ollen ei ole mahdollista tietää, miltä osin lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen ja muutostyöt kuuluvat tukisäännösten soveltamisalaan.

176 Tässä yhteydessä kantajat korostavat, että katsoessaan vuoden 2005 suuntaviivojen ”täydentävän” vuoden 1994 tiedonantoa komissio tunnustaa, ettei se ole halunnut kyseenalaistaa vuoden 1994 tiedonannossa vahvistettua periaatetta, johon se viittaa vuoden 2005 suuntaviivoissa. Komissio on kuitenkin kyseenalaistanut sen, koska vuoden 2005 suuntaviivoja sovelletaan kaikkiin lentoasematoimintoihin, joihin sisältyy myös infrastruktuurin rakentaminen. Lisäksi suuntaviivoissa mainitaan vuoden 1994 tiedonannosta poiketen, että ”kun lentoaseman pitäjä harjoittaa – – taloudellista toimintaa, sen tulisi rahoittaa hallinnoimiensa infrastruktuurien käyttö- tai rakennuskustannukset omista varoistaan”. Kantajat toteavat komission viittaavan tässä yhteydessä ADP-oikeuskäytäntöön ja huomauttavat, että kyseisessä oikeuskäytännössä täsmennettiin se, että suuren kansainvälisen lentoaseman toiminnan harjoittamista voidaan pitää taloudellisena toimintana, muttei mainittu mitään alueellisista lentoasemista. Kantajat katsovat, että koska komissio ei ilmeisesti enää halua jättää valvontansa ulkopuolelle infrastruktuurien rakentamista, kuten asia oli vuoden 1994

tiedonannon nojalla, vuoden 2005 suuntaviivat ovat ristiriitaisia. Jos komissio katsoi alueellisten lentoasemien infrastruktuurien rakentamisen tai muutostöiden rahoitustoimien olevan valtiontukea, sen olisi pitänyt nimenomaisesti kumota vuoden 1994 tiedonanto ja antaa uusi.

177 Kantajat pitävät virheellisinä komission väitteitä, joiden mukaan vuoden 1994 tiedonannon 12 kohta olisi syrjäytetty ja kumottu vuoden 2005 suuntaviivoilla. Vuoden 2005 suuntaviivojen 18 ja 19 kohdassa ei nimittäin selvennetä nimenomaisesti niiden suhdetta vuoden 1994 tiedonantoon. Kantajien mukaan vuoden 2005 suuntaviivat ovat sekavia, sillä yhtäältä niillä ei nimenomaisesti kumota vuoden 1994 tiedonannon 12 kohtaa mutta toisaalta niissä syrjäytetään se. Tämä ristiriita estää vuoden 2005 suuntaviivojen soveltamisen infrastruktuurien rahoitukseen ja osoittaa niiden olevan EY 87 artiklan vastaisia.

178 Komission väitteestä, jonka mukaan riidanalainen päätös ei perustu vuoden 2005 suuntaviivoihin, kantajat huomauttavat, että komissio on tosiasiallisesti soveltanut kyseisiä suuntaviivoja (ks. edellä 149 kohta).

179 ADV yhtyy kantajien huomautuksiin. ADV:n mukaan vuoden 2005 suuntaviivoja ei voida soveltaa. Tässä yhteydessä ADV vetoaa siihen, ettei komissio voi määrittää suuntaviivoissa valtiontuen tunnusmerkkejä, tässä tapauksessa taloudellisen toiminnan olemassaolon käsitettä, primaarioikeuden vastaisella tavalla.

180 Komissio kiistää kantajien ja ADV:n perustelut.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

181 Kuten neljännen kanneperusteen tutkimisen yhteydessä on todettu, komissio ei ole soveltanut vuoden 2005 suuntaviivoja pääomasijoituksen määrittämiseen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, joten tämä kanneperuste on todettava tehottomaksi.

182 Tällä kanneperusteella, joka on lainvastaisuutta koskevan väitteen kaltainen, kantajat nimittäin vetoavat yhtäältä siihen, että vuoden 2005 suuntaviivat ovat virheellisiä, koska lentoasemien infrastruktuurin rakentaminen ja muutostyöt eivät ole taloudellista toimintaa, ja toisaalta siihen, että kyseiset suuntaviivat ovat ristiriitaisia ja siten selkeyden ja oikeusvarmuuden periaatteiden vastaisia siltä osin kuin kyse on valtiontukisäännösten soveltamisesta lentoasemien infrastruktuurin rahoitukseen. Koska vuoden 2005 suuntaviivoja ei kuitenkaan ole tältä osin sovellettu nyt käsiteltävässä tapauksessa, siihen liittyvät kantajien väitteet ovat tehottomia.

183 Viides kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Kuudes kanneperuste, joka koskee menettelyvirhettä

Asianosaisten lausumat

184 Kantajat katsovat toissijaisesti, ettei komissio ole soveltanut asianmukaista menettelyä. Tässä yhteydessä ne vetoavat siihen, että Leipzig/Hallen lentoaseman kaltaisille

alueellisille lentoasemille ei ollut olemassa markkinoita silloin, kun päätös eteläisen kiitoradan muutostöistä tehtiin vuonna 2004. Kyseiset lentoasemat eivät harjoita taloudellista toimintaa eivätkä kilpaile muiden lentoasemien kanssa. Vaikka sitä paitsi katsottaisiin, että alueelliset lentoasemat olisivat nykyisin kilpailutilanteessa, että olisi olemassa markkinat ja että valtiontukia koskevia säännöksiä olisi siten sovellettava, tämä johtuisi joka tapauksessa viimeaikaisesta kehityksestä, kuten komissio myöntää vuoden 2005 suuntaviivoissa. Vaikka pääomasijoituksen katsottaisiin olevan valtiontukea, se olisi näin ollen joka tapauksessa määritettävä asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi. Tästä seuraa, että koska komissio ei nyt käsiteltävässä tapauksessa ole soveltanut kyseisessä asetuksessa ja erityisesti sen 17–19 artiklassa säädettyä voimassa olevia tukia koskevaa menettelyä, riidanalaista päätöstä rasittaa menettelyvirhe.

185 Kantajat katsovat, että komission väite, jonka mukaan asetuksen N:o 659/1999 17–19 artiklaa sovelletaan vain tukijärjestelmiin muttei yksittäisiin tukiin, merkitsisi paikkansa pitäessäänkin sitä, ettei komission olisi pitänyt kohdistaa valvontaansa nyt kyseessä olevaan toimenpiteeseen. Yhtäältä ei ollut olemassa EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja aiheellisia toimenpiteitä, ja toisaalta komissiolla ei asetuksen N:o 659/1999 mukaan ollut toimivaltaa voimassa olevan yksittäisen tuen valvomiseen.

186 Komissio vaatii tämän kanneperusteen hylkäämistä.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

187 On muistutettava, että EY:n perustamissopimuksessa on otettu käyttöön eri menettelyt riippuen siitä, onko tuki voimassa olevaa tukea vai uutta tukea. Uudet tuet on ilmoitettava ennalta komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti, eikä niitä saa

toteuttaa, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös, kun taas voimassa olevat tuet voidaan EY 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti panna sääntöjenmukaisesti täytäntöön niin kauan kuin komissio ei ole todennut niitä yhteismarkkinoille soveltumattomiksi (edellä 128 kohdassa mainittu asia Banco Exterior de España, tuomion 22 kohta ja yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 ja T-23/98, Alzetta ym. v. komissio, tuomio 15.6.2000, Kok., s. II-2319, 148 kohta). Voimassa olevista tuista voidaan näin ollen tarvittaessa tehdä ainoastaan sellainen niiden yhteismarkkinoille soveltumattomuutta koskeva päätös, jolla on oikeusvaikutuksia tulevaisuudessa (edellä mainitut yhdistetyt asiat Alzetta ym. v. komissio, tuomion 147 kohta).

188 Asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdan mukaan voimassa olevia tukia ovat tuet, ”joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä”. Tällä käsitteellä ”yhteismarkkinoiden kehitys” voidaan ymmärtää tarkoitettavan taloudellisten ja oikeudellisten olosuhteiden muutosta kyseisen toimenpiteen kohteena olevalla alalla. Tällainen muutos voi erityisesti olla seurausta alun perin kilpailulta suljettujen markkinoiden avaamisesta.

189 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on todettava, että komissio on lentoasema-alan kehityssuuntauksen ja ADP-oikeuskäytännön perusteella katsonut, kuten riidanalaisen päätöksen 174 ja 176 perustelukappaleesta ilmenee, että lentoasemia ei enää vuodesta 2000 lähtien ole ollut mahdollista jättää suoralta kädeltä valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Päätöksestä SG(2001) D/286839 (ks. edellä 167 kohta) ilmenee sitä paitsi, että vuonna 2001 komissio otti huomioon sen, että lentoasemien infrastruktuurien rahoitus saattaisi olla valtiontukea. Myös Saksan viranomaiset ottivat huomioon tämän mahdollisuuden, sillä ne tekivät vuonna 2002 ilmoituksen valtiontuesta N 644i/2002, ja komissio oli kaiken lisäksi ilmoittanut niille tätä tukea koskevan menettelyn yhteydessä vuonna 2003 epäilevänsä, voitaisiinko kyseiset toimenpiteet katsoa infrastruktuuria koskeviksi yleisiksi toimenpiteiksi (ks. edellä 167 kohta).

190 Pääomasijoitus myönnettiin kuitenkin marraskuussa 2004 eli ajankohtana, jolloin komissio oli jo ilmoittanut katsovansa, että tällainen rahoitus saattaisi olla valtiontukea.

191 Kantajien perusteluista, joiden mukaan eteläisen kiitoradan muutostöitä koskevan päätöksen tekoajankohtana ei ollut olemassa markkinoita Leipzig/Hallen lentoaseman kaltaisille lentoasemille, koska kyseiset lentoasemat eivät harjoittaneet taloudellista toimintaa eivätkä kilpailleet keskenään, on riittävää huomauttaa, että ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä on osoitettu, että FLH harjoittaa taloudellista toimintaa ja että se on kilpailutilanteessa muiden lentoasemien kanssa (ks. edellä 93 kohta), sekä todeta, ettei mikään seikka oikeuta katsomaan, ettei niin olisi ollut pääomasijoitusta myönnettäessä. Kehityssuuntaus, jonka komissio on maininnut vuoden 2005 suuntaviivoissa, on puolestaan ilmennyt ennen vuonna 2004 tehtyä päätöstä eteläisen kiitoradan rahoittamisesta. Komissio nimittäin viittaa kyseisten suuntaviivojen 5 kohdassa kehitykseen, joka on ilmennyt ”viime vuosina”. Komissio oli sitä paitsi viitannut tähän kehitykseen vuonna 2001 tekemässään päätöksessä SG(2001) D/286839 erityisesti 11 perustelukappaleessa.

192 Näin ollen ei voida katsoa, että pääomasijoitus ei olisi ollut tukea sen myöntämishetkellä mutta olisi myöhemmin muuttunut tueksi yhteismarkkinoiden kehityksen vuoksi.

193 Edellä todetusta seuraa, ettei pääomasijoitus ollut asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitettu voimassa oleva tuki.

194 Lisäksi on syytä todeta, että riidanalaisessa päätöksessä ei tosin erikseen vastata Saksan viranomaisten muodollisessa tutkintamenettelyssä esittämään väitteeseen, jonka

mukaan pääomasijoitus oli voimassa oleva tuki (riidanalaisen päätöksen 70 perustelukappale), mutta ettei komissio ole myöskään velvollinen ottamaan kantaa kaikkiin asianomaisten sille esittämiin väitteisiin, vaan sen on ainoastaan esitettävä sellaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joilla on olennainen merkitys päätöksen systematiikan kannalta (ks. asia T-349/03, Corsica Ferries France v. komissio, tuomio 15.6.2005, Kok., s. II-2197, 63 ja 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nyt käsiteltävässä tapauksessa riidanalaiseen päätökseen ja erityisesti sen 174–176 perustelukappaleeseen sisältyy tarvittavat seikat, joiden perusteella voidaan ymmärtää syyt, joiden vuoksi tukea ei voida pitää asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena.

195 Edellä todetun perusteella kuudes kanneperuste on hylättävä.

Seitsemäs kanneperuste, joka koskee EY:n perustamissopimuksen mukaisen toimivallanjaon loukkaamista

Asianosaisten lausumat

196 Kantajat katsovat, että komissio loukkaa yrityksen käsitteestä tekemällään tulkinnalla primaarioikeutta, koska se asettaa valtiontukiin kohdistuvan valvonnan alaisiksi siihen kuulumattomia valtion toimenpiteitä.

197 Kantajat väittävät ensiksi, että komissio on loukannut jäsenvaltioiden toimivaltaa. Alue- ja talouspoliittisissa toimissa jäsenvaltioilla nimittäin on yksinomainen toimivalta infrastruktuurien rakentamista koskevissa kysymyksissä, eikä komissiolla ole tällä alalla lainkaan toimivaltaa. Vuoden 2005 suuntaviivoihin sisältyvällä yrityksen käsitteen laajentavalla määritelmällä komissio kuitenkin asettaa sellaiset toimenpiteet sellaisten kilpailua koskevien säännösten soveltamisalaan, joiden osalta sille on annettu toimivaltaa. Komissio ottaa siten itselleen uuden valvontavaltuuden, jota käyttämällä se voi tutkia ja mahdollisesti hylätä jäsenvaltioiden toteuttamat hankkeet. Tämä toimivalta on jopa laajempi kuin Saksan hallintotuomioistuinten valvontavalta. Valtiontuen käsitteen määrittelemisellä jäsenvaltioiden toimivaltaa loukkaavalla tavalla, kuten erityisesti riidanalaisen päätöksen 261 perustelukappaleesta ilmenee, komissio loukkaa siten toissijaisuusperiaatetta. Kun lisäksi otetaan huomioon se, ettei komissio kykene huolehtimaan unionin tasolla paremmasta valvonnasta kuin kansallisella tasolla on mahdollista toteuttaa, komissio rikkoo myös EY 5 artiklan 2 kohtaa. Tästä kantajat täsmentävät, että syrjimättömän pääsyn takaaminen infrastruktuurien käyttäjille ei anna oikeutta komission harjoittamaan valvontaan. Yhtäältä nimittäin tällainen pääsy taataan julkisen palvelun velvoitteella, ja toisaalta maksuille vaaditaan julkisten viranomaisten hyväksyntä, joka annetaan käyttäjien kuulemisen jälkeen ja yhdenvertaisuusperiaatetta noudattamalla.

198 Kantajat katsovat toiseksi, ettei komissio voi sitovalla tavalla laajentaa EY 87 artiklan 1 kohdan mukaisia kriteerejä antamalla suuntaviivoja. Suuntaviivat nimittäin olisivat joko EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja aiheellisia toimenpiteitä tai EY 249 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja suosituksia, joiden on oltava unionin oikeuden mukaisia. Laajentamalla vuoden 2005 suuntaviivoissa yrityksen käsitteen koskemaan kaikenlaisia lentoasemia komissio sen sijaan on ylittänyt tämän rajan ja soveltanut virheellisesti EY 88 artiklan 1 kohtaa.

199 ADV yhtyy kantajien huomautuksiin. Se katsoo, että unionin oikeuden mukainen toimivallanjako ei oikeuta lentoasemien infrastruktuurin rakentamisen järjestelmällistä asettamista valtiontukisääntöjen alaisuuteen.

200 Komissio kiistää kantajien ja ADV:n perustelut.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

201 Aluksi on korostettava, että EY 7 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa edellytetään, että kukin toimielin toimii sille EY:n perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa.

202 Sen jälkeen on huomautettava, että kun EY:n perustamissopimuksen 88 artiklassa määrätään järjestelystä, jonka mukaan komissio seuraa tukia jatkuvasti ja valvoo niitä, tällä pyritään siihen, että tuen mahdollinen soveltumattomuus yhteismarkkinoille todetaan unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen valvonnassa noudattamalla asianmukaista menettelyä, jonka toteuttamisesta vastaa komissio. EY 87 ja EY 88 artiklassa varataan siten komissiolle keskeinen asema tuen mahdollisen soveltumattomuuden toteamisessa (asia C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, tuomio 21.11.1991, Kok., s. I-5505, Kok. Ep. XI, s. I-495, 9 ja 14 kohta).

203 Nyt käsiteltävässä tapauksessa väitteestä, jonka mukaan komissio olisi loukannut jäsenvaltioiden toimivaltaa, on ensinnäkin todettava, että komissio ei ole menetellyt virheellisesti katsoessaan pääomasijoituksen olleen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, kuten ensimmäisen kanneperusteen tutkiminen on osoittanut. Näin ollen sillä on ollut toimivalta sen arvioimiseen saman artiklan 2 ja 3 kohdan

nojalla edellisessä kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti. Komissio ei siten ole voinut loukata jäsenvaltioiden toimivaltaa tältä osin.

204 Väitteestä, jonka mukaan alue- ja talouspolitiikka, joihin eteläisen kiitoradan muutostyöt sisältyvät, kuuluisi jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, on puolestaan todettava, että vaikka väite pitäisi paikkansa, siitä ei voisi seurata, että komissiolta vietäisiin sille EY 87 ja EY 88 artiklassa annettu toimivalta valtiontukien valvomiseen siinä tapauksessa, että kyseisillä politiikan aloilla myönnetty rahoitus olisi EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

205 Siitä seikasta, ettei komissio kantajien mukaan kykene huolehtimaan paremmasta valvonnasta kuin kansallisella tasolla on mahdollista toteuttaa, kuten EY 5 artiklan 2 kohdassa edellytetään, on todettava, että tämä perustelu on asiaan vaikuttamaton, sillä komissiolla on osoitettu olleen EY:n perustamissopimuksen nojalla toimivalta nyt kyseessä olevan toimenpiteen valvomiseen, koska kyseessä oli valtiontuki.

206 Ensimmäinen väite on siten hylättävä. Samoilla perusteilla on hylättävä toisen kanneperusteen yhteydessä esitetty väite, jonka mukaan komissio katsoessaan olevansa toimivaltainen valvomaan julkishallinnon päättämiä toimenpiteitä ylittäisi sille annetun toimivallan sen vuoksi, että jäsenvaltioilla on oikeus vapaasti päättää, onko niiden infrastruktuurien hallinnointi annettava suoraan julkisen viranomaisen vai tarkoitusta varten perustetun yrityksen tehtäväksi.

207 Toiseksi väitteestä, joka koskee sitä, ettei komissio voi suuntaviivoilla laajentaa EY 87 artiklan 1 kohdan mukaisia arviointiperusteita, on riittävää muistuttaa, että nyt käsiteltävässä tapauksessa komissio ei ole soveltanut vuoden 2005 suuntaviivoja pääomasijoituksen määrittämisessä valtiontueksi.

208 Joka tapauksessa on niin, etteivät suuntaviivat ole, toisin kuin kantajat väittävät, EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja aiheellisia toimenpiteitä. Yhtäältä nimittäin kyseisessä artiklassa tarkoitetuilla aiheellisilla toimenpiteillä viitataan yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan vaatimiin toimenpiteisiin, joita komissio ehdottaa jäsenvaltioille niiden voimassa olevien tukijärjestelmien jatkuvan valvonnan yhteydessä. Nyt käsiteltävässä tapauksessa pääomasijoitus on sen sijaan uusi yksittäinen tuki eikä voimassa oleva tukijärjestelmä. Toisaalta vuoden 2005 suuntaviivojen luonne ja sisältö osoittavat selvästi, että suuntaviivat ovat komission kannalta toimi, jolla se linjaa harkintavaltansa käyttöä lentoasema-alan valtiontukia koskevissa asioissa siten, että se itse rajoittaa kyseistä toimivaltaa. Komissio voi nimittäin antaa itselleen harkintavaltansa käyttämistä koskevia toimintaohjeita suuntaviivojen kaltaisten toimien muodossa siltä osin kuin nämä toimet sisältävät ohjeellisia sääntöjä kyseisen toimielimen toimintaa varten eivätkä ole EY:n perustamissopimuksen määräysten vastaisia. Antaessaan suuntaviivoja, joilla se pyrkii täsmentämään EY:n perustamissopimusta noudattamalla perusteet, joita se aikoo soveltaa harkintavaltaansa käyttäessään, komissio rajoittaa itse harkintavaltaansa, koska sen on noudatettava viitteellisiä sääntöjä, jotka se on itselleen asettanut (ks. vastaavasti asia T-27/02, Kronofrance v. komissio, tuomio 1.12.2004, Kok., s. II-4177, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kuten ensimmäisen kanneperusteen tutkimisen yhteydessä kuitenkin on pääasiallisesti ilmennyt, mikään ei anna perustetta katsoa, että komissio olisi ylittänyt toimivaltansa ulottamalla yrityksen käsitteen koskemaan kaikkia lentoasemia ja siten myös alueellisia lentoasemia.

209 Myös toinen väite ja näin ollen seitsemäs kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä.

Kahdeksas kanneperuste, joka koskee väitetyn tuen määrään liittyvää ristiriitaa ja perustelujen puutteellisuutta

Asianosaisten lausumat

210 Kantajat väittävät riidanalaisen päätöksen olevan ristiriitainen. Yhtäältä siinä nimittäin todetaan väitetyn tuen määrä 350 miljoonaksi euroksi (1 artikla), ja toisaalta siinä ilmoitetaan, että tiettyjä julkisten tehtävien piiriin kuuluvia kustannuksia, joiden määräksi arvioidaan 108,2 miljoonaa euroa, ei voida katsoa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuiksi valtiontuiksi (päätöksen 182 perustelukappale ja sitä seuraavat perustelukappaleet). Tällä ristiriidalla on kantajille vakavia oikeudellisia seurauksia. Oikeuskäytännön mukaan kantajien on nimittäin maksettava tuen määrälle korkoa sen myöntämisen ja sen sallimisen väliseltä ajalta, mikä sen sijaan ei koske julkisten tehtävien piiriin kuuluvien kustannusten korvaamista. Nyt käsiteltävässä tapauksessa erotus on noin 25 miljoonaa euroa. Lisäksi tämä ristiriita estää kantajilta ja niiden yhtiökumppaneilta tulevien infrastruktuurirahoitusten määrittelemisen oikeudellisesti asianmukaisella tavalla, koska riidanalaisessa päätöksessä komissio määrittää julkisten tehtävien piiriin kuuluvien kustannusten korvauksia valtiontuiksi ja asettaa ne siten ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

211 Kantajat katsovat, että riidanalaisen päätöksen ristiriitaisuudesta on seurattava sen kumoaminen ja että voidaan jopa kysyä, olisiko päätöstä sen vakavan lainvastaisuuden vuoksi pidettävä mitättömänä. Lisäksi kantajat katsovat, että riidanalaisessa päätöksessä olevat ristiriitaiset maininnat merkitsevät perustelujen virheellisyyttä ja siten EY 253 artiklan vastaisuutta, josta myös on seurattava päätöksen kumoaminen. Yhtäältä nimittäin kantajien sekä Saksin osavaltion ja Saksan liittotasavallan on voitava todeta riidanalaisen päätöksen perusteella, mikä osa kyseisestä toimenpiteestä on

määritetty valtiontueksi ja mikä osa korvaukseksi, joka ei ole valtiontukea, ja toisaalta riidanalaisen päätöksen ristiriitaisuuden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei voi täyttää valvontatehtäväänsä.

212 Komission väitteestä, jonka mukaan sillä on ollut oikeus jättää julkisten tehtävien piiriin kuuluvien kustannusten määrä myöhemmin todettavaksi, kantajat huomauttavat, että komissio on riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa nimenomaisesti esittänyt väitetyn tuen määrän mutta jättänyt sen sijaan vähentämättä siitä korvausmaksut, joiden olemassaolon se myöntää. Kysymyksellä siitä, ovatko kantajat voineet tietää väitetyn tuen määrän, ei siten ole ensisijaista merkitystä.

213 Oikeuskäytännöstä, jonka mukaan riittää, kun päätöksessä mainitaan seikat, joista päätöksen vastaanottaja itse voi ilman kohtuutonta vaikeutta päätellä tuen määrän, kantajat huomauttavat, ettei sillä voida syrjäyttää väitettä riidanalaisen päätöksen ristiriitaisuudesta. Kyseinen oikeuskäytäntö koskee sitä paitsi ainoastaan kielteisiä päätöksiä mutta ei myönteisiä päätöksiä, joten sillä ei ole asiassa merkitystä. Joka tapauksessa kyseinen oikeuskäytäntö tukee kantajien perusteluja, koska riidanalaiseen päätökseen ei sisälly ristiriidattomia mainintoja, joista päätöksen vastaanottaja tai kantajat voisivat ilman kohtuuttomia vaikeuksia päätellä tuen määrän. Näin ollen myöskään kansallinen tuomioistuin ei voi täyttää sille annettuja tehtäviä vaan joutuu turvautumaan komission apuun. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan korjaa riidanalaisen päätöksen ristiriitaisuutta.

214 Väitteestä, jonka mukaan korvausmaksuihin on vedottu liian myöhään, kantajat huomauttavat, ettei se oikeuta tekemään ristiriitaista päätöstä. Yhtäältä nimittäin kantajilla ei ole ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa asiaan tältä osin, ja toisaalta kyseiset tiedot oli liitetty asiakirja-aineistoon useita kuukausia ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä ja ne olisi siten voitu ottaa huomioon. Vaikka nämä väitteet olisi esitetty vasta juuri ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, komission olisi silti pitänyt huolehtia menettelyn toteuttamisesta asianmukaisten muotomääräysten

mukaisesti ja siten tarvittaessa lisätutkimusten tekemisestä, koska se ei ollut sidottu määräaikoihin.

215 Komissio väittää aluksi, että se on voinut jättää julkisten tehtävien piiriin kuuluvien kulujen määrän todettavaksi myöhemmin, koska tämä ei ole vaikuttanut sen tekemän tutkimuksen lopputulokseen. Riippumatta siitä, mikä osa Saksan viranomaisten mainitsemista menoista kyseisten tehtävien rahoittamiseksi voidaan hyväksyä, komissio ei kuitenkaan ole esittänyt minkäänlaisia huomautuksia kyseistä rahoitusta vastaan. Komission ei siten ole tarvinnut määrittää lopullisesti, mikä osa tästä julkisesta rahoituksesta ei ollut valtiontukea tai oli hyväksyttävää tukea.

216 Komissio huomauttaa sitten, että oikeuskäytännön mukaan missään unionin oikeuden säännöksessä ei vaadita, että komission pitäisi määrittää palautettavan tuen määrä, kun se määrää yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsotun tuen palautettavaksi. Riittää, että komission päätös sisältää tietoja, joiden avulla päätöksen vastaanottaja voi itse laskea tämän määrän ilman kohtuuttomia vaikeuksia. Kun sääntöjenvastaisenkaan tuen tarkan määrän ilmoittaminen päätöksessä ei siis ole pakollista, sellaista vaatimusta ei voida asettaa myönteisen päätöksen yhteydessä.

217 Lisäksi komissio korostaa, että Saksan viranomaiset ovat vasta menettelyn myöhäisessä vaiheessa väittäneet, että huomattava osa julkisesta rahoituksesta oli tarkoitettu julkisen vallan käyttöä sisältäviin tehtäviin. Kyseisten viranomaisten esittämien kustannuslaskelmien täydellinen analysointi olisi siten viivyttänyt riidanalaisen päätöksen tekemistä.

218 Lisäksi komissio myöntää, että tilanteessa, jossa se hyväksyy sääntöjenvastaiset tuet, kansallinen tuomioistuin on oikeuskäytännön mukaan velvollinen tuomitsemaan maksettavaksi korot tuen myöntämisen ja sen hyväksymistä koskevan komission päätöksen väliseltä ajalta. Jotta kansallinen tuomioistuin voisi täyttää tämän tehtävän, sen on voitava todeta sääntöjenvastaisen mutta yhteismarkkinoille soveltuvan tuen määrä. Tällaisessa tapauksessa kansallinen tuomioistuin voi kuitenkin kääntyä komission puoleen saadakseen siltä apua EY 10 artiklasta johtuvan keskinäisen avunannon periaatteen sekä kansallisten tuomioistuinten ja komission yhteistyöstä valtion tuen alalla annetun tiedonannon (EYVL 1995, C 312, s. 8) mukaisesti. Oikeuskäytännön mukaisen kansallisten tuomioistuinten ja komission välisen työnjaon mukaan riittää siis, että komissio ilmoittaa asiaan vaikuttavat kriteerit, kuten se on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä. Sen sijaan ei voida vaatia, että sen olisi myönteisessä päätöksessään selvitettävä yksityiskohtaisesti, mikä osa myönnetyn tuen kokonaismäärästä on sääntöjenvastaista mutta yhteismarkkinoille soveltuvaa tukea, saati että sen olisi vahvistettava tuen ennenaikaisen myöntämisen vuoksi perittävien korkojen määrä.

219 Näin ollen riidanalainen päätös ei ole ristiriitainen, koska komissio voi tyytyä vahvistamaan myönnetyn tuen enimmäismäärän eli 350 miljoonan euron soveltuvan yhteismarkkinoille ilman, että sen tarvitsisi vahvistaa lopullisesti, miltä osin jokin osuus tästä määrästä on katsottava sellaiseksi, ettei se ole tukea.

220 Komissio toteaa lisäksi, että kun riidanalaisen päätöksen päätösosaa tulkitaan päätöksen perustelujen valossa, on selvää, että komissio on sallinut enintään 350 miljoonan euron suuruisen tuen eteläisen kiitoradan muutostöihin. Riidanalaisen päätöksen tarkasteleminen kokonaisuudessaan ei siten jätä minkäänlaista epätietoisuutta sen päätösosan sisällöstä. Kantajien kokemat vaikeudet eivät siten koske riidanalaisen päätöksen tulkintaa vaan sitä, onko komission todettava kansallisissa tuomioistuimissa mahdollisesti käytävissä oikeudenkäynneissä, minkä suuruinen on tarkalleen ollut pääomasijoituksen se osa, joka ei ole valtiontukea. Komissio kuitenkin torjuu tällaisen

olettamuksen unionin tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen työnjaon vuoksi sekä sen oikeuskäytännön vuoksi, jonka mukaan komissiolla ei edes kielteisen päätöksen yhteydessä ole velvollisuutta vahvistaa palautettavan tuen määrää.

221 Kun lopuksi otetaan huomioon se, että komissio on muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskeneessa päätöksessään tutkinut, onko FLH yritys ja onko EY 87 artiklan 1 kohtaa siten sovellettava, ja viitannut yksityistä sijoittajaa koskevan ajatuskokeen sovellettavuuteen, komissio kiistää väitteen, jonka mukaan kantajat olisivat antaneet asiaa koskevat tiedot sen käytettäviksi ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä. Jos komissio olisi puuttunut tähän kysymykseen menettelyn tuossa vaiheessa, se olisi viivyttänyt asian käsittelyä. Huomautuksesta, jonka mukaan komissio ei ole pakottavien määräaikojen sitoma, komissio korostaa, että se pyrkii lähtökohtaisesti antamaan ratkaisunsa mahdollisimman nopeasti.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

222 On muistutettava, että päätöksen perusteluihin sisältyvä ristiriita merkitsee sellaista EY 253 artiklaan perustuvan velvoitteen noudattamatta jättämistä, joka voi vaikuttaa päätöksen pätevyyteen, jos näytetään toteen, että tämän ristiriidan vuoksi päätöksen adressaatti ei voi kokonaan tai osittain saada tietää päätöksen todellisia perusteluja ja että tämän vuoksi päätöksen päätösosalta puuttuu kokonaan tai osittain oikeudellinen perusta (asia T-65/96, Kish Glass v. komissio, tuomio 30.3.2000, Kok., s. II-1885, 85 kohta).

223 Lisäksi ainoastaan päätöksen päätösosalla voi olla sitovia oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti asia C-355/95 P, TWD v. komissio, tuomio 15.3.1997, Kok., s. I-2549, 21 kohta ja asia T-251/00, Lagardère ja Canal+ v. komissio, tuomio 20.11.2002, Kok., s. II-4825, 67 kohta).

224 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on todettava, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan mukaan 350 miljoonan euron suuruinen valtiontuki, jonka Saksan liittotasavalta aikoo myöntää uuden eteläisen kiitoradan ja siihen liittyvän lentoasemainfrastruktuurin rakentamiseen Leipzig/Hallen lentoasemalla, soveltuu EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla yhteismarkkinoille.

225 On todettava, että komissio on riidanalaisen päätöksen 12 perustelukappaleessa ilmoittanut laskeneensa muodollista tutkintamenettelyä aloitettaessa, että uuden eteläisen kiitoradan rakentaminen, jonka rahallinen arvo on 350 miljoonaa euroa, rahoitettaisiin julkisella pääomasijoituksella. Lisäksi komissio on ensin muistuttanut riidanalaisen päätöksen 180 perustelukappaleessa, että yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen liittyvien tehtävien tai siihen liittyvien infrastruktuurien rahoittaminen ei ole valtiontukea, ja sen jälkeen myöntänyt riidanalaisen päätöksen 182 perustelukappaleessa, että nyt käsiteltävässä tapauksessa tietyt kustannukset kuuluvat julkisten tehtävien piiriin. Nämä kustannukset liittyvät turvallisuus- ja poliisitehtäviin, paloturvallisuutta ja yleistä turvallisuutta koskeviin toimenpiteisiin, toimintavarmuuteen, Saksan sääpalveluun ja lennonjohtoon. Näin ollen komissio on riidanalaisen päätöksen 183 perustelukappaleessa päätynyt lopputulokseen, että koska nämä kustannukset kuuluvat julkisten tehtävien piiriin, niitä ei voida katsoa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi. Tässä yhteydessä komissio on katsonut, että vaikka se hyväksyisi Saksan viranomaisten väitteet, joiden mukaan kustannuksia ei missään määrin voida pitää valtiontukena, se ei vaikuttaisi lopulliseen arvioon nyt käsiteltävästä asiasta ja että vaikka nämä kustannukset olisivatkin valtiontukea, kyse olisi hyväksyttävästä tuesta. Näin ollen komissio katsoi, ettei sen tarvitse tehdä tästä kysymyksestä lopullista päätelmää.

226 Näin ollen on todettava, että vaikka komissio myöntää riidanalaisen päätöksen 182 ja 183 perustelukappaleessa, että tietyt kustannukset, joita pääomasijoitus koski, kuuluvat julkisten tehtävien piiriin ja ettei niitä siten voitu katsoa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, komissio on kuitenkin katsonut

riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa, että pääomasijoituksen määrä kokonaisuudessaan oli valtiontukea.

227 Yhdessäkään unionin oikeuden säännöksessä ei tosin edellytetä, että komissio vahvistaisi palautettavan tuen tarkan määrän määrätessään yhteismarkkinoille soveltumattomaksi todetun tuen palauttamisesta. Riittää, että komission päätökseen sisältyy seikat, joiden avulla sen adressaatti voi itse määritellä tämän määrän ilman kohtuuttomia vaikeuksia (ks. vastaavasti asia 102/87, Ranska v. komissio, tuomio 13.7.1988, Kok., s. 4067, 33 kohta).

228 Ei kuitenkaan ole tarpeen tutkia sitä, sovelletaanko tällaista periaatetta myös komission todetessa valtiontuen soveltuvan yhteismarkkinoille, vaan on katsottava, että jos komissio päättää mainita päätöksen päätösosassa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen määrän, sen on ilmoitettava kyseisen tuen määrä oikein.

229 Komission lopullisen päätöksen päätösosassa EY 87 artiklassa tarkoitetuin tavoin yhteismarkkinoille soveltuvaksi todetun sääntöjenvastaisen tuen ilmoitetun määrän paikkansapitävyys on tärkeää vielä suuremmalla syyllä sen vuoksi, että se voi vaikuttaa niiden korkojen määrään, jotka tuensaaja saattaa joutua maksamaan. Kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on mahdollisesti saatettu, on nimittäin unionin oikeuden mukaan velvollinen määräämään, että tuensaaja maksaa korot sääntöjenvastaisuuden ajalta (edellä 60 kohdassa mainitussa asiassa CELF annetun tuomion 55 kohta). Korkojen määrä riippuu erityisesti siitä, mikä on ollut itse tuen määrä. Korot on nimittäin laskettava EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen koko määrän eikä vain yhteismarkkinoille soveltuvaksi todetun sääntöjenvastaisen tuen määrän perusteella. Nyt käsiteltävässä tapauksessa kantajat ovat lisäksi ilmoittaneet istunnossa, että niiden maksamat korot sääntöjenvastaisuuden ajalta ovat määräytyneet riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa mainitun 350 miljoonan euron kokonaismäärän perusteella.

230 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa tarkoitettu tuen määrä näyttääkin virheelliseltä verrattuna 182 ja 183 perustelukappaleeseen sisältyviin perusteluihin, koska näistä ilmenee edellä todetuin tavoin, että julkisten tehtävien piiriin kuuluvat rahamäärät eivät ole valtiontukea ja että ne on siten ollut vähennettävä valtiontueksi määritetyn pääomasijoituksen kokonaismäärästä, joka on ollut 350 miljoonaa euroa.

231 Komission väite, jonka mukaan Saksan viranomaiset ovat väittäneet vasta menettelyn myöhäisessä vaiheessa, että huomattava osa julkisesta rahoituksesta oli tarkoitettu julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien hoitamiseen, on hylättävä. Yhtäältä nimittäin riidanalaisen päätöksen 183 perustelukappaleesta ilmenee nimenomaisesti, että komissio on tietoisesti katsonut, ettei sen ollut tarpeen ottaa kantaa kysymykseen siitä, oliko tiettyjen kustannusten rahoitus mahdollisesti valtiontukea, sillä vaikka niin olisi, kyseessä olisi hyväksyttävä tuki. Sen sijaan komissio ei ole vedonnut tietojen myöhäiseen toimittamiseen. Kuten toisaalta kantajat ovat todenneet ja kuten asetuksen N:o 659/1999 13 artiklan 2 kohdasta ilmenee, komissiolla ei nyt kyseessä olevan kaltaisessa sääntöjenvastaista tukea koskevassa tapauksessa ole minkäänlaista sitovaa tai ohjeellista määräaikaa päätöstensä tekemisessä.

232 Lisäksi on torjuttava komission perustelut, joiden mukaan riidanalaisen päätöksen päätösosan tulkitseminen päätöksen perustelujen valossa osoittaisi selvästi, että komissio on hyväksynyt enintään 350 miljoonan euron suuruisen tuen eteläisen kiitoradan muutostöihin. Kuten nimittäin edellä todetusta seuraa, nyt käsiteltävässä tapauksessa ratkaiseva tieto ei koske yhteismarkkinoille soveltuvan tuen määrää vaan tuen määrää yleensä. Riidanalaisen päätöksen 182 ja 183 perustelukappaleen tarkastelu yhdessä sen 1 artiklan kanssa osoittaa kuitenkin edellä 226 kohdassa todetun ristiriidan, joten komissio on väärässä katsoessaan, ettei riidanalainen päätös jätä minkäänlaista epätietoisuutta sen päätösosan sisällöstä. Kun riidanalaisen päätöksen päätösosa on selkeä ja yksiselitteinen siltä osin kuin siinä vahvistetaan nyt kyseessä olevan tuen määräksi 350 miljoonaa euroa, päätösosaa ei tarvitse tulkita riidanalaisen päätöksen perustelujen valossa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että päätösosassa käytetyt

termit ovat epäselviä, niitä on tulkittava päätöksen perusteluihin turvautumalla (asia T-59/99, Ventouris v. komissio, tuomio 11.12.2003, Kok., s. II-5257, 31 kohta).

233 Edellä todetusta seuraa, että riidanalaisen päätöksen 1 artikla on kumottava siltä osin kuin siinä vahvistetaan määrältään 350 miljoonaksi euroksi tuki, jonka Saksan liittotasavalta aikoo myöntää Leipzig/Hallen lentoasemalle uuden eteläisen kiitoradan ja siihen liittyvien lentoaseman infrastruktuurien rakentamista varten.

Oikeudenkäyntikulut

234 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään myös, että unionin yleinen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä. Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä ja kolmannen alakohdassa määrätään vielä yhtäältä, että jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja toisaalta, että unionin yleinen tuomioistuin voi määrätä, että väliintulijan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

235 Koska kantajat asiassa T-443/08 ovat hävinneet asian, on määrättävä, että ne vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja ne on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

236 Koska kantajat asiassa T-455/08 ovat osittain hävinneet asian, unionin yleinen tuomioistuin katsoo asiassa ilmenneet seikat huomioon ottaen kohtuulliseksi määrätä, että kukin pääasian asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

237 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen ja kolmannen alakohdan mukaisesti ADV ja Saksan liittotasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan asioissa T-443/08 ja T-455/08.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) Asiat T-443/08 ja T-455/08 yhdistetään tuomiota varten.

2) Asiassa T-443/08 kanne jätetään tutkimatta.

3) Saksan toimenpiteistä DHL:n ja Leipzig/Hallen lentoaseman hyväksi 23.7.2008 tehdyn komission päätöksen 2008/948/EY 1 artikla kumotaan siltä osin kuin siinä vahvistetaan määrältään 350 miljoonaksi euroksi tuki, jonka Saksan liittotasavalta aikoo myöntää Leipzig/Hallen lentoasemalle uuden eteläisen kiitoradan ja siihen liittyvien lentoaseman infrastruktuurien rakentamista varten.

4) Asiassa T-455/08 kanne hylätään muilta osin.

5) Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä Euroopan komission oikeudenkäyntikuluista asiassa T-443/08.

6) Mitteldeutsche Flughafen AG ja Flughafen Leipzig-Halle GmbH vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

7) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan asiassa T-455/08.

8) Saksan liittotasavalta ja Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV) vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan asioissa T-443/08 ja T-455/08.

Martins Ribeiro Papasavvas Dittrich

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä maaliskuuta 2011.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asian tausta ..... II - 1321

Riidanalainen päätös ..... II - 1324

Riidanalaisen päätöksen jälkeiset tosiseikat ..... II - 1326

Oikeudenkäyntimenettely ..... II - 1327

Asianosaisten vaatimukset ..... II - 1329

Tutkittavaksi ottaminen ..... II - 1330

Asianosaisten lausumat ..... II - 1330

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1334

Asiakysymys ..... II - 1343

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista ..... II - 1344

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat ..... II - 1344

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1350

Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, ettei FLH voi olla valtiontukien saajana ..... II - 1361

Asianosaisten lausumat ..... II - 1361

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1363

Kolmas kanneperuste, joka koskee sitä, ettei FLH voi olla samanaikaisesti valtiontukien antaja ja niiden saaja ..... II - 1366

Asianosaisten lausumat ..... II - 1366

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1367

Neljäs kanneperuste, joka koskee taannehtivuuskiellon, oikeusvarmuuden, luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuuden periaatteiden loukkaamista ..... II - 1370

Asianosaisten lausumat ..... II - 1370

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1373

Viides kanneperuste, joka koskee sitä, että vuoden 2005 suuntaviivat ovat primaarioikeuden vastaisia ..... II - 1377

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat ..... II - 1377

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1380

Kuudes kanneperuste, joka koskee menettelyvirhettä ..... II - 1380

Asianosaisten lausumat ..... II - 1380

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1381

Seitsemäs kanneperuste, joka koskee EY:n perustamissopimuksen mukaisen toimivallanjaon loukkaamista ..... II - 1384

Asianosaisten lausumat ..... II - 1384

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1386

Kahdeksas kanneperuste, joka koskee väitetyn tuen määrään liittyvää ristiriitaa ja perustelujen puutteellisuutta ..... II - 1389

Asianosaisten lausumat ..... II - 1389

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1393

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 1397